

## 254

**Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden**

I C 1-80.24/10/1/SB-1883/71 VS-vertraulich

22. Juli 1971<sup>1</sup>Herrn Staatssekretär<sup>2</sup>

Betr.: Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm (Juni 1972)<sup>3</sup>  
hier: Beteiligung der DDR

Zweck der Vorlage:

Zur Entscheidung, auf welche Teilnahmeformel für die VN-Umweltkonferenz wir hinwirken und wie wir zu diesem Zweck verfahren wollen.

Entscheidungsvorschlag:

Abteilung Pol schlägt vor:

a) in Konsultationen mit den drei Hauptverbündeten festzustellen, wie sie die Möglichkeiten beurteilen, auf der diesjährigen (XXVI.) VN-Vollversammlung<sup>4</sup> die Wiener Formel<sup>5</sup> als Teilnahmelösung für die Stockholmer Umweltkonferenz durchzusetzen;

b) für den Fall, daß die Verbündeten unsere Besorgnis teilen, die innerdeutsche Willensbildung zum Abschluß zu bringen mit dem Ziel, eine Rahmenentscheidung zu erhalten, die es uns erlaubt,<sup>6</sup> eine Kompromißlösung anzustreben, wonach der DDR in Stockholm die Mitarbeit, nicht aber die volle Teilnahmeberechtigung eingeräumt wird;

c) anschließend unsere Entscheidung sowie das weitere Vorgehen mit den drei Hauptverbündeten, zunächst in Bonn, später in New York, abzustimmen.

Sachdarstellung:

I. 1) Wir haben davon auszugehen, daß die diesjährige (XXVI.) Vollversammlung der Vereinten Nationen über den Kreis der Teilnehmer an der VN-Umweltkonferenz, die im Juni 1972 in Stockholm stattfinden soll, entscheiden wird.

Tendenzen, die Entscheidung in der VN-Vollversammlung erst dem im Frühjahr 1972 wieder zusammentretenden ECOSOC oder einem besonderen ad hoc-Ausschuß zuweisen zu lassen, werden sich kaum durchsetzen,

– da die Bestimmung des Teilnehmerkreises für bedeutende VN-Konferenzen traditionsgemäß von der Vollversammlung vorgenommen wird,

<sup>1</sup> Durchschlag als Konzept.

Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse von Hassell und von Legationsrat I. Klasse Kleiner konzipiert.

Hat Vortragendem Legationsrat Blech am 21. Juli 1971 zur Mitzeichnung vorgelegen.

<sup>2</sup> Paul Frank.

<sup>3</sup> Zur geplanten Umwelt-Konferenz der UNO in Stockholm vgl. Dok. 192, Anm. 17.

<sup>4</sup> Die XXVI. UNO-Generalversammlung fand vom 21. September bis 22. Dezember 1971 statt.

<sup>5</sup> Für Artikel 48 des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen („Wiener Formel“) vgl. Dok. 133, Anm. 7.

<sup>6</sup> Der Passus „eine Rahmenentscheidung ... uns erlaubt,“ wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt.

- da der ECOSOC sein Votum bezüglich der Beteiligung 1969<sup>7</sup> bereits im Sinne der Wiener Formel abgegeben hat<sup>8</sup>,
- da sich der Osten gegen eine erneute Beauftragung des für den Westen günstig zusammengesetzten ECOSOC wehren wird,
- da sich über die Zusammensetzung eines ad hoc-Ausschusses kaum Einigung erzielen lassen wird.

Wir sollten auch nicht von uns aus auf eine Übertragung der Entscheidung auf ein anderes VN-Organ hinwirken. Der geringe Zeitgewinn für den innerdeutschen Dialog rechtfertigt nicht das Risiko, das mit jeder Verzögerung der Zeitdruck uns ungünstige Kompromißlösungen fördert.

2) Wir können nicht damit rechnen, auf der diesjährigen Vollversammlung die Wiener Formel und den daraus folgenden Ausschluß der DDR von der Stockholmer Umweltkonferenz ohne Einschränkung durchzusetzen.

Gründe:

- Die Entscheidung der Vollversammlung steht unter dem Zeichen einer Neigung zur Erweiterung des Teilnehmerkreises.

Zwar hat der ECOSOC auf seiner 47. Sitzung im August 1969 eine Resolution verabschiedet, die den Teilnehmerkreis für die Stockholmer Konferenz nach der Wiener Formel bestimmt. Wir sahen uns aber bereits auf der XXIV. Vollversammlung<sup>9</sup> angesichts der sich abzeichnenden ungünstigen Mehrheitsverhältnisse gezwungen, einen schwedischen Entwurf hinzunehmen, der die Regelung des Teilnehmerkreises ausklammerte.<sup>10</sup>

Dieser Vorgang wird von vielen Delegationen als Verzicht der Vollversammlung auf die Wiener Formel verstanden.

<sup>7</sup> Korrigiert aus: „1968“.

<sup>8</sup> Am 6. August 1969 verabschiedete die 47. ECOSOC-Konferenz den Entwurf einer Resolution für die UNO-Generalversammlung, in deren Paragraphen 7 und 11 die „Mitgliedstaaten der VN und die Mitglieder der Sonderorganisationen und der IAEO“ zur aktiven Vorbereitung und späteren Teilnahme an der Konferenz eingeladen wurden. Vgl. dazu ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, Official Records, 47<sup>th</sup> Session, S. 219 f.

<sup>9</sup> Die XXIV. UNO-Generalversammlung fand vom 16. September bis 17. Dezember 1969 statt.

<sup>10</sup> Am 10. November 1969 teilte Ministerialdirektor Frank dem Beobachter bei der UNO in New York mit: „Der schwedische Botschafter übergab Staatssekretär den Text einer Erklärung, die Botschafter Aström am 10. November im 2. Ausschuß der XXIV. UN-Vollversammlung vortragen wird. Zweck der Erklärung ist es, den von dem ECOSOC am 5. August 1969 mit 23 gegen 3 Stimmen (Sowjetunion, Bulgarien und Sudan) verabschiedeten Resolutionsentwurf für die Umweltkonferenz durch einen neuen Text zu ersetzen. Der neue schwedische Text enthält nicht mehr die in Ziffer 11 des ECOSOC-Resolutionsentwurfes enthaltene Wiener Formel für die Einladung zur Umweltkonferenz. Stattdessen geht die schwedische Vorstellung dahin, daß die Vollversammlung in die Lage versetzt werden soll, in ihrer 25. und 26. Sitzung die Vorbereitung der Umweltkonferenz weiter zu behandeln und dabei auch den Teilnehmerkreis festzulegen. [...] Das deutsche Interesse geht unverändert dahin, die Wiener Formel für den Teilnehmerkreis an der Umweltkonferenz bereits jetzt durch die Vollversammlung festlegen zu lassen.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 4428; Referat I C 1, Bd. 502.

Am 12. November 1969 meldete dazu Botschafter Böker, New York (UNO): „Angelegenheit wurde heute morgen erneut mit französischer, britischer und amerikanischer Delegation besprochen, die es als aussichtslos bezeichneten, den Versuch zu unternehmen, die ursprüngliche ECOSOC-Resolution noch durchzusetzen oder die Wiener Formel in den schwedischen Resolutionsentwurf einzufügen. Daraufhin hat Beobachtermission nicht weiter insistiert. Schwedischer Entwurf wurde heute abend vom 2. Ausschuß einstimmig gebilligt.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1304; Referat I C 1, Bd. 502.

Auf der vorjährigen (XXV.) Vollversammlung<sup>11</sup> wurden die deutschlandpolitisch kontroversen Themen auf Grund eines amerikanisch-sowjetischen Einverständnisses nicht behandelt. Bezüglich der Umweltkonferenz wird darin von vielen Delegationen ein Nachlassen des westlichen Eintretens für die Wiener Formel gesehen.

- Die Sowjets drohen, bei einem Ausschluß der DDR von der Stockholmer Umweltkonferenz ihre eigene Teilnahme zu überprüfen. Die Sowjets verleihen ihrer Drohung auch dadurch erheblichen Nachdruck, daß sie auf ihre Nichtteilnahme am Vorbereitenden Ausschuß zur Zweiten Entwicklungsdekade<sup>12</sup> verweisen. (Dem Ausschuß gehörte gegen sowjetischen Willen die BRD, aber nicht die DDR an).
- Der Westen und insbesondere die Industriestaaten haben ein entscheidendes Interesse am Zustandekommen und am Erfolg der Stockholmer Umweltkonferenz. Dies gilt vor allem für die USA und das Veranstalterland Schweden. Demgegenüber ist das östliche Interesse an einer internationalen Behandlung der Umweltprobleme – wie auch das Prager Umweltsymposium<sup>13</sup> gezeigt hat – geringer. Der Osten lehnt die mit dem Umweltschutz zu verbindenden Kontrollen und Eingriffe in die Souveränität ab. Bei den Entwicklungsländern überwiegt die Sorge vor Einschränkungen ihres Aufbaues die Hoffnung auf Entwicklungshilfe.
- Bei seinem Verlangen nach einer Beteiligung der DDR in Stockholm kommt dem Osten die allgemein wachsende Überzeugung zugute, daß die Umweltprobleme zu den nur universell lösbaren Fragen gehören (vgl. Konventionen aus dem Bereich der Abrüstung und des Weltraums).
- Das Gefälle zugunsten des Vordringens der DDR im multilateralen Bereich ist stärker geworden, wie die Abstimmung auf der Weltgesundheitsversammlung im Mai d. J.<sup>14</sup> gezeigt hat.
- Bilaterale Anerkennungen der DDR wirken sich zusätzlich auch in den internationalen Organisationen zugunsten der DDR aus.

1) Folgende Möglichkeiten bieten sich für unser Verhalten an:

- Wir nehmen die vollberechtigte Teilnahme der DDR an der Stockholmer Umweltkonferenz hin.
- Wir bemühen uns, eine Beschränkung des Teilnehmerkreises auf VN-Mitglieder durchzusetzen, d. h. schließen mit der DDR auch uns selbst von der Teilnahme aus.
- Wir arbeiten auf eine Kompromißlösung hin, die der DDR die Mitarbeit an der Konferenz, aber nicht die volle Teilnahmeberechtigung einräumt.

<sup>11</sup> Die XXV. UNO-Generalversammlung fand vom 15. September bis 17. Dezember 1970 in New York statt.

<sup>12</sup> Zur Zweiten Entwicklungsdekade der UNO vgl. Dok. 142, Anm. 8.

<sup>13</sup> Vom 3. bis 10. Mai 1971 fand in Prag ein Symposium der ECE über Umweltfragen statt. Zur Frage einer Beteiligung der DDR vgl. Dok. 99, Anm. 6.

<sup>14</sup> Zur Abstimmung am 13. Mai 1971 auf der 24. Weltgesundheitsversammlung in Genf vgl. Dok. 62, Anm. 7.

2) Der Vollversammlung stehen verschiedene Varianten zur Verfügung, um der DDR die vollberechtigte Teilnahme zu ermöglichen; sie könnte als Teilnahmeformel beschließen

- eine Allstaaten-Klausel,
- eine Wiener Formel, ergänzt durch eine Teilnahmeberechtigung für alle Staaten, die eines der VN-Abkommen unterzeichnet haben, das – wie z. B. der Teststopp-Vertrag<sup>15</sup> – auch von der DDR unterzeichnet wurde,
- eine Wiener Formel mit zusätzlichem Einladungsrecht, von dem die Vollversammlung dann anschließend gegenüber der DDR Gebrauch macht.

Die vollberechtigte Teilnahme der DDR an der Stockholmer Umweltkonferenz hätte einschneidende Folgen:

- Das Eindringen der DDR in das VN-System wäre nicht mehr einzugrenzen.
- Noch während der XXVI. Vollversammlung ist dann damit zu rechnen, daß der Osten seine Anträge vom vergangenen Jahr, die Vollversammlung solle die DDR zur Teilnahme an der Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>16</sup> und der VN-Konvention über Sondergesandtschaften<sup>17</sup> einladen<sup>18</sup>, wiederbelebt und durchsetzt. Damit könnte z. B. der Außenminister der DDR<sup>19</sup> zur Unterzeichnung (evtl. noch während der Vollversammlung) nach New York fahren.
- Die Wiener Formel wäre von da an bei der Teilnahmeregelung im VN-Bereich allgemein nicht mehr durchsetzbar.
- Die Weltgesundheitsversammlung (Mai 1972) würde wegen des zeitlichen und sachlichen Zusammenhanges mit der Stockholmer Umweltkonferenz (Juni 1972) sich kaum noch bereitfinden, die Aufnahme der DDR in die WHO nochmals zu vertagen. Nach Aufnahme der DDR in die WHO wirkt die Wiener Formel zu ihren Gunsten.
- Die DDR würde in die von der Stockholmer Konferenz verabschiedeten oder vorbereiteten Konventionen einbezogen werden und in denjenigen VN-Gremien mitarbeiten können, die nach der Konferenz auf dem Gebiet des Umweltschutzes die Konferenzarbeit fortsetzen.

<sup>15</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 5. August 1963 über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser (Teststopp-Abkommen) vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1963, S. 291–293. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV, D 151–153.

<sup>16</sup> Für den Wortlaut des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge vgl. UNTS, Bd. 1155, S. 332–353.

<sup>17</sup> Für die Konvention Nr. 2530 der UNO-Generalversammlung vom 8. Dezember 1969 „Convention on Special Missions and Optional Protocol Concerning the Compulsory Settlements of Disputes“ vgl. UNITED NATIONS RESOLUTIONS, Serie I, Bd. XII, S. 305.

<sup>18</sup> Am 16. September 1970 berichtete Botschafter Böker, New York (UNO), daß der Lenkungsausschuß der XXV. Vollversammlung in seiner ersten Sitzung am 16. September 1970 auf amerikanischen Antrag beschlossen habe, „die beiden für die Deutschlandpolitik besonders wichtigen Tagesordnungspunkte 92 (Erklärung über universelle Beteiligung an der Wiener Vertragsrechtskonvention) und 93 (Ausstellung besonderer Einladungen an Staaten, die nicht von der Wiener Formel erfaßt werden, zum Beitritt zur Konvention über Sondergesandtschaften) nicht in die Tagesordnung der XXV. Vollversammlung aufzunehmen, sondern sie auf das nächste Jahr zu verschieben“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 987; Referat I C 1, Bd. 493.

<sup>19</sup> Otto Winzer.

- Die DDR hätte damit – selbst wenn es ihr im Mai 1972 noch nicht gelänge, in die WHO aufgenommen zu werden – gute Aussichten, ihr Verlangen nach einer Präsenz in New York durchzusetzen.

Unter der Voraussetzung, daß in den innerdeutschen Beziehungen bis zur Vollversammlung (Beginn 21. September 1971) keine wesentlichen Änderungen eingetreten sind, können wir uns mit der Hinnahme der vollen Teilnahme der DDR an der Stockholmer Umweltkonferenz nicht abfinden.

3) Eine Beschränkung des Teilnehmerkreises auf VN-Mitglieder würde bedeuten, daß nicht nur die DDR, sondern auch die BRD nicht an der Stockholmer Umweltkonferenz teilnehmen kann. Solche Regelung würde allerdings kaum auf die dafür notwendige Zustimmung des Ostens stoßen. Die günstige Möglichkeit, eine Teilnahme der DDR im VN-Bereich zu erreichen, wird der Osten nicht ohne Gegenleistung fallenlassen.

Wir sollten aber auch von uns aus nicht auf eine derartige Formel hinwirken,

- weil wir uns selbst von der Mitarbeit auf einem wichtigen und zukunftssträchtigen Gebiet im Rahmen der VN ausschließen;
- weil wir die Präcedenzwirkung für ähnliche, von den VN neu in Angriff zu nehmende Gebiete (wie z. B. Technologie) fürchten müssen;
- weil unser Ausschluß dem fachlichen Interesse der Industrieländer widerspricht.

4) Eine Kompromißlösung muß einerseits der DDR in Stockholm die Teilnahme ermöglichen, andererseits die Folgen dieser Teilnahme auf andere Bereiche ausschließen oder einschränken.

a) Die von der Beobachtermission New York erwogene gesamtdeutsche Lösung geht von einer gemeinsamen Vertretung beider deutscher Staaten auf der Stockholmer Umweltkonferenz aus; sie ist für die DDR unannehmbar und wegen ihrer provozierenden Wirkung auch als taktischer Vorschlag nicht verwendbar.

b) Die Symposiumslösung (entsprechend dem Modell der Prager Umweltkonferenz nehmen Experten aus der DDR auf Einladung der schwedischen Gastgeber selbständig teil) scheidet aus, weil die Stockholmer Konferenz sich ihrem Umfang nach nicht zu einem bloßen Expertentreffen herabstufen läßt. Der Herabstufung steht der von den VN in die Konferenz bereits investierte Aufwand entgegen; die Konferenz soll Erklärungen, Empfehlungen, und Konventionen verabschieden. Dies wäre bei einem Symposium nicht möglich.

Wichtige westliche Staaten wie die USA und Schweden würden der Umwandlung daher nicht zustimmen. Auch andere Staaten würden wegen der Gefahr einer Schmälerung des Ansehens der VN widersprechen.

c) Erwägenswert ist nur eine „modifizierte Prager Lösung“, d. h. die Stockholmer Veranstaltung wird wie vorgesehen als volle VN-Konferenz durchgeführt, die DDR wird aber zusätzlich von der schwedischen Regierung eingeladen und kann als Gast dieser Regierung (wie in Prag) mitarbeiten.

aa) Bei der „modifizierten Prager Lösung“ würde die Vollversammlung den Teilnehmerkreis der Stockholmer Umweltkonferenz nach der Wiener Formel bestimmen; außerdem müßte aber eine zusätzliche Einladungsmöglichkeit durch die schwedischen Gastgeber vorgesehen werden, und zwar durch

- Gentleman's Agreement,
- eine unwidersprochene Erklärung im Zweiten Ausschuß oder in der Vollversammlung; die Erklärung könnte z.B. abgegeben werden von dem schwedischen Delegierten oder von dem Präsidenten,
- eine ausdrückliche Formulierung in der Resolution zum Teilnehmerkreis.

bb) Eine Bewertung dieser Lösung zeigt zunächst folgende Nachteile:

- Die DDR würde zum ersten Mal auf einer VN-Konferenz mitarbeiten können.
- Dies würde die Ausgangsposition der DDR für die Zulassung zum multilateralen Bereich wesentlich verbessern.
- Die DDR wäre aus ähnlichen Veranstaltungen praktisch nicht mehr auszuscheiden.

Dem stehen folgende Vorteile gegenüber:

- Der Status der DDR wird rechtlich nur wenig verändert.
- Rechtlich ließe sich der Positionsgewinn der DDR dem Umfang nach begrenzen.
- Der Erfolg der DDR wird erst auf der Umweltkonferenz selber, also im Juni nächsten Jahres, augenfällig.
- Formell bleibt die Wiener Formel intakt und läßt sich eventuell auch weiterhin in anderen VN-Gremien (wie dem ECOSOC) durchsetzen.
- Wir halten die Möglichkeit offen, uns im nächsten Jahr – wenn es der Stand der innerdeutschen Beziehungen verlangen sollte – gegen eine Aufnahme der DDR in die WHO trotz verschlechterter Ausgangsposition noch zu sperren.
- Wir demonstrieren unsere Bereitschaft, der DDR eine praktische, nicht statusverändernde Mitarbeit im multilateralen Bereich einzuräumen.
- Wir haben Grund zur Annahme, daß von dieser Lösung ebensowenig wie seinerzeit von dem für die Prager Umweltveranstaltung gefundenen Modell schädliche Auswirkungen auf den innerdeutschen Dialog ausgehen.

cc) Für die Durchsetzbarkeit dieser Lösung wird es in erster Linie darauf ankommen, ob der Osten bereit ist, sich mit einem begrenzten Gewinn für die DDR zufrieden zu geben. Diese Frage läßt sich nicht mit Sicherheit beurteilen. Immerhin deuten einige Anzeichen daraufhin, daß der Osten eine derartige Lösung akzeptieren könnte:

- Während des ECE-Umwelt-Symposiums in Prag hat der Sprecher aus Weißrußland angedeutet, er könne sich denken, daß die für die Beteiligung der DDR in Prag gefundene Lösung eine Basis auch für die Stockholmer Umweltkonferenz sein könne.
- Dasselbe hat im Mai d.J. der zweite sowjetische VN-Botschafter in New York gegenüber dem italienischen Vorsitzenden der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Umweltkonferenz angedeutet.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Am 4. Juni 1971 berichtete Botschafter Gehlhoff, New York (UNO), über ein Gespräch des italienischen Gesandten Migliuolo mit dem stellvertretenden sowjetischen UNO-Botschafter Sacharow. Migliuolo habe darauf hingewiesen, „daß seines Wissens die Position der Bundesregierung und damit auch des ganzen Westens unverändert sei und daß nur die Wiener Formel eine Chance habe, als Einladungsformel angenommen zu werden. Darauf habe Sacharow entgegnet: „In diesem Fall

- Botschafter Nesterenko (Leiter der Handelspolitischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums) hat während der gegenwärtigen ECOSOC-Tagung in Genf<sup>21</sup> gegenüber dem amerikanischen VN-Botschafter Bush angedeutet, daß die Sowjetunion bereit sei, zusammen mit den Amerikanern nach praktischen Lösungen zu suchen, durch die der Ausschuß der DDR von der Stockholmer Konferenz vermieden werden könne.<sup>22</sup>

dd) Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, daß der Osten mit solchen Hinweisen nur auf eine Auflockerung der westlichen Haltung zielt, um die Durchsetzung der gleichberechtigten Teilnahme der DDR an der Stockholmer Konferenz zu erleichtern.

Ebenso besteht die Gefahr, daß selbst nach einer Einigung über die modifizierte Prager Lösung die Teilnahme-Resolution in der VN-Vollversammlung, z.B. von dritter Seite so abgeändert wird, daß auch die Bundesrepublik Deutschland nur auf Einladung der schwedischen Regierung teilnehmen kann. Hierfür braucht nur in der Teilnahme-Resolution die Wiener Formel durch eine auf die VN-Mitgliedstaaten beschränkte Regelung ersetzt und das Einladungsrecht der schwedischen Regierung erhalten werden.

Diesen Gefahren gegenüber ist die Stellung des Westens schwach oder jedenfalls nicht so stark wie in der ECE bei der Diskussion über die Beteiligung der DDR an der Prager Umweltkonferenz. In der VN-Vollversammlung

- verfügt der Westen nicht über eine sichere Mehrheit,
- muß der Westen Vorschläge von Staaten aus der Dritten Welt in Rechnung stellen.
- können die westlichen Länder als die an der Stockholmer Umweltkonferenz in erster Linie interessierten Staaten nicht so weit gehen, daß sie ihre eigene Teilnahme in Frage stellen.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1176*

muß die ganze Stockholmer Konferenz wie in Prag in ein Symposium umgewandelt werden.“ Gehlhoff äußerte dazu die Meinung: „Ich halte den Gedanken einer Umwandlung der Konferenz in ein Symposium weiterhin für bedenklich und darüber hinaus insbesondere auch für Skandinavien unannehmbar. Sacharows Einlassung scheint mir jedoch bemerkenswert, weil sie ein Zurückweichen von der ursprünglichen sowjetischen Boykottandrohung und als Tasten nach einer Kompromißformel andeuten könnte.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 576; Referat III A 8, Bd. 417.

<sup>21</sup> Die 51. ECOSOC-Konferenz fand vom 5. bis 20. Juli 1971 in Genf statt.

<sup>22</sup> Am 9. Juli 1971 leitete Botschafter Schnippenkötter, Genf (Internationale Organisationen), die Mitteilung des amerikanischen UNO-Botschafters Bush weiter, daß der sowjetische Delegationsleiter beim ECOSOC, Nesterenko, folgenden Vorschlag unterbreitet habe: „Nesterenko said that participation in conference should be available to all countries and although refraining from mentioning East Germany made point quite clear that their exclusion would cause serious problems for Soviet Union. Nesterenko said if GDR excluded from conference then USSR would be obliged to reconsider whether Soviet Union would be prepared to participate. [...] Nesterenko said he understood big question of principle which this problem raised for US and requested that „modalities“ be found to avoid GDR exclusion. Nesterenko said this was practical problem to be faced for specific situation and he was not proposing consideration of basic change in fundamental policy US has been maintaining on this question. [...] In response to US query, Nesterenko stated clearly that issue need not be dealt with at ECOSOC. It was in fact understood that issue could be left undecided, but the Soviets stated that time was running out and before end of next G[eneral]A[ssembly] session modalities would have to be found. USSR delegation said they would have to make usual statement for record on this question regarding German participation in the environment conference at ECOSOC meeting, and expected usual reply from US, but issue would be left to be dealt with later.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 831; VS-Bd. 9836 (I C 1); B 150, Aktenkopien 1971.

5) Dennoch lohnt – da nach Auffassung der Abteilung Pol die uneingeschränkte Wiener Formel nicht mehr durchsetzbar sein dürfte – der Versuch, zusammen mit unseren Hauptverbündeten auf eine modifizierte Prager Lösung für die Mitarbeit der DDR in Stockholm hinzuwirken, um dadurch die volle Teilnahme der DDR noch zu vermeiden.

Eine solche Kompromißlösung bedarf zumindest der Duldung durch den Osten. Die Boykottandrohung des Ostens muß ausgeräumt werden. Um unsere Kompromißbereitschaft keinem Mißverständnis auszusetzen, sollten wir gegenüber allen anderen Ländern einstweilen weiterhin mit Nachdruck für die Wiener Formel als die erwünschte Teilnahmelösung für die Stockholmer Konferenz eintreten.

III. Für das weitere Verfahren schlägt Abteilung Pol folgendes vor:

1) Zunächst sollten wir in der hiesigen Vierergruppe – eventuell ergänzend in London, Paris und Washington – abschließend festzustellen versuchen, wie unsere drei Hauptverbündeten die Möglichkeiten beurteilen, auf der diesjährigen VN-Vollversammlung die Wiener Formel als Teilnahmelösung für die Stockholmer Umweltkonferenz durchzusetzen.<sup>23</sup>

2) Wenn diese Ermittlungen ergeben, daß die Verbündeten unsere skeptische Einschätzung teilen, sollte die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung über die daraus zu ziehenden Konsequenzen zum Abschluß gebracht werden, d.h. eine Rahmenentscheidung zu erhalten, auf deren Grundlage wir prozedieren können.<sup>24</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich die Beschlußfassung in der Vollversammlung letztlich unserem Einfluß entzieht.

3) Falls bei der Willensbildung innerhalb der Bundesregierung der Gedanke gebilligt wird, die Beteiligung der DDR an der Stockholmer Umweltkonferenz auf der Basis einer modifizierten Prager Lösung anzustreben, sollte dieser Lösungsvorschlag zunächst mit den drei Hauptverbündeten in der hiesigen Vierergruppe abgestimmt werden. Die Vierergruppe könnte dabei durch Fachleute aus den Außenministerien oder aus den VN-Missionen verstärkt werden.

4) Sobald hier in Bonn eine grundsätzliche Einigung erzielt ist, kann die Taktik im einzelnen dann von den Missionen der Vier in New York ausgearbeitet werden. Erst in diesem Stadium sollten auch die Schweden eingeschaltet werden.

<sup>23</sup> Am 12. August 1971 erläuterte Ministerialdirigent Diesel, daß die Drei Mächte auf der Sitzung der Bonner Vierergruppe am Vortag zur Frage einer Teilnahme der DDR an der Umweltkonferenz der UNO in Stockholm vorgeschlagen hätten, „eine Alternativlösung zur Wiener Formel“ auszuarbeiten: „Diese Alternative soll auf der Teilnahme von DDR-Experten an den Ausschüssen – nicht aber an dem Plenum – und ohne Stimmrecht basieren.“ Der Vertreter der Bundesregierung habe sich demgegenüber für die Wiener Formel eingesetzt. Vgl. VS-Bd. 9836 (I C 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Auf dem Treffen der Bonner Vierergruppe am 6. September 1971 wurde seitens der Bundesregierung darauf hingewiesen, „daß eine Einladung der DDR durch den schwedischen Gastgeber zu einer Beteiligung an der Stockholmer Umweltkonferenz von der Bundesregierung als die Form einer DDR-Teilnahme angesehen wird, die am ehesten die Wiener Formel als Einladungsformel erhalten könnte. Es wurde weiter vorgetragen, daß wir dabei die Frage des Rederechts und des Stimmrechts – welch letzteres wir der DDR nicht einräumen möchten – und die Frage der Plazierung der DDR-Delegation für wichtiger halten als die Frage, welche Experten aus der DDR in Stockholm anwesend sind.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Rötger vom 6. September 1971; VS-Bd. 9836 (I C 1); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>24</sup> Der Passus „d. h. eine Rahmenentscheidung ... prozedieren können“ wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt.



Das vorgeschlagene Vorgehen hat zur Folge, daß wir auf der Sitzung des NATO-Rats am 29.7.71, die der Vorbereitung der diesjährigen VN-Vollversammlung dient, unsere Kompromißbereitschaft noch nicht erkennen lassen können. Solange die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung und die Abstimmung mit den drei Hauptverbündeten noch nicht erfolgt sind, können wir im NATO-Rat nur unser unverändertes Interesse darlegen, unsere Entspannungs- und Deutschlandpolitik nicht durch verfrühte Entscheidungen über die Teilnahme der DDR im VN-Bereich gefährden zu lassen. Wir sollten dann die Bitte an unsere Verbündeten anknüpfen, uns auch während der XXVI. VN-Vollversammlung zu unterstützen. Zugleich könnten wir ankündigen, daß wir unsere Vertretungen in allen befreundeten Ländern zu entsprechenden Demarchen anweisen werden. Abschließend sollten wir in der NATO aber bezüglich der Frage des Teilnehmerkreises für die Stockholmer Umweltkonferenz die Notwendigkeit späterer Konsultationen im Kreis der NATO-Verbündeten betonen.

Abteilung III hat mitgezeichnet.<sup>25</sup>

Staden<sup>26</sup>

VS-Bd. 9836 (I C 1)

## 255

### Botschafter von Hase, London, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-12778/71 geheim

Fernschreiben Nr. 1765

Citissime

Aufgabe: 23. Juli 1971, 12.47 Uhr

Ankunft: 23. Juli 1971, 13.40 Uhr

Betr.: Malta<sup>1</sup>

Auf einem Abendessen beim Gouverneur der Bank von England, Sir Leslie O'Brien, ergab sich Gelegenheit, ein Wort mit dem Premierminister über Malta zu sprechen. Edward Heath meinte einleitend mit etwas ironischem Unterton,

<sup>25</sup> Hat Ministerialdirigent Robert am 22. Juli 1971 vorgelegen.

<sup>26</sup> Paraphe vom 21. Juli 1971.

<sup>1</sup> Vom 12. bis 14. Juni 1971 fanden auf Malta Parlamentswahlen statt, aus denen die Labour Party als Sieger hervorging. Am 21. Juni 1971 wurde der Vorsitzende der Labour Party, Mintoff, als Ministerpräsident vereidigt. Die neue Regierung strebte eine Neuordnung der Stationierung von britischen und NATO-Streitkräften auf Malta an. Am 25. Juni 1971 verließ der Befehlshaber der NATO-Seestreitkräfte in Südeuropa, Birindelli, auf Wunsch der maltesischen Regierung Valletta. In einer Erklärung vom 30. Juni 1971, die in Kopie dem UNO-Sicherheitsrat übermittelt wurde, bezeichnete sie das britisch-maltesische Abkommen von 1964 über Verteidigung und gegenseitige Hilfe als „verfallen“. Das Abkommen sei bereits vom früheren Ministerpräsidenten Borg Olivier „für nichtig erklärt und in der Folge durch verbale Vereinbarungen ersetzt worden. Diese Abmachungen könnten, wie die Regierung Mintoff in ihrer Erklärung festhält, durch eine „einfache Mitteilung“ (simple notice) widerrufen werden. Es stelle sich deshalb gar nicht die Frage einer einseitigen Kündigung des Abkommens mit London.“ Vgl. den Artikel „Malta's Druck auf London“, NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, Fernausgabe vom 3. Juli 1971, S. 3.

wenn die Bundesrepublik 30 Mio. Pfund Sterling ausgeben und die Verantwortung für die Beschäftigung von 7500 Dockarbeitern tragen wolle, so würde das auf keine britischen Bedenken stoßen. Für das Vereinigte Königreich seien die Forderungen Mintoffs (30 Mio. Pfund bei exklusiver und 20 Mio. Pfund bei Nutzung mit anderen) völlig unannehmbar.<sup>2</sup> Auch schon deshalb, weil eine Annahme der Mintoffschen Forderung die finanziellen Abmachungen, die Großbritannien in Zypern und Singapur habe (keine Nutzungsgebühren, sondern Verteidigungshilfe) negativ präjudizieren würde.

Auf meine Frage, ob man britischerseits die Verhandlungsposition durch unser Vorgehen<sup>3</sup> beeinträchtigt sehe, meinte Heath, er wolle zunächst feststellen, daß man sich gegenseitig gut und vollständig unterrichtet habe. Auch der Bundeskanzler habe ja mit ihm über Malta gesprochen.<sup>4</sup> Wenn wir den britischen Platz einnehmen wollten – was ich sofort verneinte –, könnten wir das ohne weiteres tun. Er glaube nicht, daß Mintoff eine sowjetische Präsenz in Malta akzeptieren könne, da die maltesische Kirche das niemals zulassen würde. Er glaube auch nicht, daß Libyen mit einer verstärkten Einflußnahme der Sowjetunion in Malta einverstanden sein würde (das jüngste Ereignis des gekidnappten sudanesischen Flugzeuges in Libyen sei ein Beweis für die libysche Zurückhaltung gegenüber der Sowjetunion). Natürlich könne Libyen an Malta Geld geben<sup>5</sup>, aber niemals genug, und Libyen verfüge auch über kein techni-

<sup>2</sup> Am 21. Juli 1971 berichtete Botschafter Freiherr von Wendland, Valletta, daß Ministerpräsident Mintoff Bundesminister Scheel über den Besuch einer britischen Delegation auf Malta folgendes ausrichten lasse: „Mintoff verlangt von Großbritannien bei exklusiver Benutzung Malτας für die nächsten fünf bis sechs Jahre jährlich Pfund Sterling 30 Millionen, bei nicht exklusiver Benutzung jährlich Pfund Sterling 20 Millionen. Nicht exklusiv bedeutet außer England auch andere Länder, ausschließlich Mitglieder des Warschaupaktes. Mintoff ist soweit gegangen, daß er bei Nichteinigung mit Großbritannien dieses, wie er wörtlich sagte, ‚vor die Tür setzen muß‘.“ Wendland fügte hinzu: „Scheitern die Verhandlungen mit Großbritannien, so treten wir gewollt oder ungewollt an die entscheidende Stelle, wobei wir uns vor allem die Unterstützung und Mitwirkung der EWG-Länder sichern sollten, nicht zuletzt wegen Frankreichs und Italiens Stellung im Mittelmeerraum. Italiens und Englands Mißtrauen gegen uns müßte abgebaut werden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 71; VS-Bd. 9808 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>3</sup> Nach Konsultationen mit Großbritannien am Rande der WEU-Ministerratstagung am 1. Juli 1971 in London reiste eine Delegation der Bundesregierung unter Leitung des Staatssekretärs Mommsen, Bundesministerium der Verteidigung, vom 10. bis 12. Juli 1971 nach Malta. Dazu berichtete Mommsen, z. Z. Valletta, am 12. Juli 1971, Ministerpräsident Mintoff habe als Ziel seiner Außenpolitik angegeben, „Unabhängigkeit zu wahren und daher ‚zu‘ enge einseitige Bindungen zu vermeiden. Dies gilt auch gegenüber Sowjetunion und Libyen“. Die Hilfe der Bundesrepublik sei in folgenden Bereichen besonders erwünscht: „a) Konkrete Vorschläge zur Nutzung der Docks für Reparatur, Neubau und Ingenieurberatung; b) Anregungen, welche Mittelindustrie primär im Dockgelände nach Freiwerden durch Rationalisierung angesiedelt werden kann, sowie Förderung Industrialisierung allgemein und Fremdenverkehr; c) gegebenenfalls Hilfe bei Prüfung, ob die drei maltesischen Inseln im Interesse wirtschaftlicher Rationalisierung durch einen Damm verbunden werden können. [...] Premierminister wurde erbetene Lieferung von einigen unbewaffneten Zollkontrollbooten, Hubschraubern und Fahrzeugen zur Bekämpfung von Schmuggel, Drogenmißbrauch und Verschmutzung grundsätzlich zugesagt.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 66; VS-Bd. 9808 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>4</sup> Bundeskanzler Brandt und Premierminister Heath führten am 5./6. April 1971 Gespräche. Vgl. dazu Dok. 120 und Dok. 123.

<sup>5</sup> Am 9. Juli 1971 traf der libysche stellvertretende Ministerpräsident Jalloud zu einem Besuch auf Malta ein. Dazu berichtete Botschaftsrat Müller-Chorus am 10. Juli 1971, Jalloud habe bei seiner Ankunft erklärt, „der Machtwechsel in Malta sei von arabischer Welt und Völkern Anrainerstaaten Mittelmeers begrüßt worden. Völker wünschten nicht, Lärm der Flugzeuge über ihrem Lande zu hören. Es sei von Interesse für Malta und sein Volk, die fremden Stützpunkte loszuwerden. Li-

sches Know-how. Er glaube nicht, daß Mintoff eine echte Alternative gegenüber einer Bindung und Orientierung Maltas zum Westen habe. Auch der Westtourismus spiele dabei eine Rolle. Mintoff drohe mit dem Osten, um uns zu erpressen. Wenn der Westen allerdings zu vernünftigen und tragbaren Regelungen mit Mintoff kommen wolle, so sei es notwendig, daß er Solidarität zeige. In diesem Zusammenhang werde Mintoff natürlich durch eine Hilfe von uns oder anderen vor Abschluß eines Abkommens mit Großbritannien in die Lage versetzt, solche Hilfsaktionen Dritter taktisch und innenpolitisch zu seinem Vorteil auszuspielen. Als ich einwandte, daß wir mit unserer geringen technischen und auf die besonderen allgemeinen Bedürfnisse Maltas zugeschnittenen Hilfe (Boote, Helikopter, Werftberatung) nur verhüten wollten, daß Mintoff sich den Sowjets in die Arme werfe, und daß es bedauerlich sein würde, wenn als Ergebnis einer zu strikt gehandhabten NATO-Solidarität Mintoff in einer Art Kurzschlußreaktion plötzlich doch engeren Anschluß an die Sowjets suchen würde, wiederholte Heath seine Auffassung, daß Mintoff wegen der Kirche, der Sorge um den Westtourismus etc. die sowjetische Karte nicht ernsthaft spielen könne. Ich wandte hierauf noch einmal ein, das setze voraus, daß Mintoff rational handle. Ich sei nicht sicher, ob man das bei ihm gerade auch nach der Beurteilung, die er in Großbritannien in Stil und Inhalt als Unterhändler genieße, voraussetzen könne. Heath erwähnte hier, daß Mintoff in der Tat einen – "to put it mildly" – sehr unkonventionellen Stil habe.

Ich stellte schließlich noch einmal den Charakter unserer Hilfeleistung und unserer Absicht, auf keinen Fall Swan & Hunter durch eine deutsche Werft zu ersetzen, heraus und verwies auf die Persönlichkeit des deutschen Unterhändlers, Staatssekretär Mommsen, der dem Premierminister bekannt sei. Abschließend meinte der Premierminister – etwas scherzhaft –, wenn wir Malta übernähmen, würden wir uns zwischen den britischen Stützpunkten auf Zypern und Gibraltar sicher sehr wohlfühlen können. Ich wies darauf hin, daß man erwägen solle, die Frage noch einmal gründlich in der NATO zu diskutieren, was Heath als nützliche Möglichkeit bestätigte.<sup>6</sup>

Mein Eindruck ist, daß der Premierminister der Malta-Angelegenheit bisher im Rahmen der derzeitigen britischen Gesamtsorgen mit Sicherheit keine Top-Priorität beimißt und daß er als beste Lösung begrüßen würde, wenn die NATO-Solidarität dazu führen würde, ein Abkommen Malta/Großbritannien zu einem erträglichen Preis und unter Wahrung der NATO-Interessen zu schließen. Deut-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1180*

byen habe Räumung fremder Militärbasen durchgesetzt, nicht um sie durch andere zu ersetzen." Vgl. Referat I A 4, Bd. 458.

Am 13. Juli 1971 informierte Ministerialdirigent Simon die Botschaften in London und Rom sowie die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel: „Libyen ist offenbar sehr stark an Malta interessiert, wobei die Interessen sicher nicht nur wirtschaftlicher Natur sind. Da die libyschen Angebote an Malta sehr spontan erfolgten, liegt Schluß nahe, daß sie nicht als direkte oder indirekte Auswirkungen sowjetischer Aktionen betrachtet werden können. Aus den Gesprächen mit Mintoff wurde in diesem Zusammenhang zweierlei deutlich: Er möchte eine zu starke einseitige Abhängigkeit von Libyen wie von allen anderen Staaten vermeiden. Sollten dagegen seine Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit mit westlichen Staaten nicht zu dem gewünschten Ergebnis gelangen, muß wegen der prekären wirtschaftlichen Situation damit gerechnet werden, daß dann eine starke Stützung Maltas auf Libyen unausweichlich würde mit auch politischen Konsequenzen, deren Tragweite sich im Moment nicht genau abschätzen läßt.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 3440; VS-Bd. 9808 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>6</sup> Zur Erörterung der Malta-Frage im Ständigen NATO-Rat vgl. Dok. 258.

sche Hilfe vor Abschluß eines solchen Abkommens sieht er zumindest nicht als hilfreich für die britischen Bemühungen um ein Abkommen an. Die Vorstellung, wir könnten in eine Art Gesamtverantwortung für Malta hineinschliddern, „scheint ihn eher leicht schadenfroh zu stimmen“ als politisch ernsthaft zu beunruhigen.

Ich möchte aus hiesiger Sicht nochmals empfehlen, unser weiteres Vorgehen so zu gestalten, daß wir Mintoff die Möglichkeit nehmen, unter Berufung auf bereits sichtbare deutsche Hilfe die Öffentlichkeit von Malta auf die Entbehrlichkeit der Briten hinweisen zu können.

[gez.] Hase

VS-Bd. 9808 (I A 4)

## 256

### Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Falin

V 1-80.24/2-989/71 geheim

26. Juli 1971<sup>1</sup>

Herr Staatssekretär Dr. Frank traf am 26. Juli 1971 um 18.00 Uhr mit Botschafter Falin in dessen Residenz zusammen, um mit ihm das in der Hausbesprechung vom 19. Juli 1971 in Aussicht genommene Sondierungsgespräch zu führen. An der Besprechung nahmen auf sowjetischer Seite Botschaftsrat Boronin, auf unserer Seite VLR I Dr. von Schenck teil.

Nach einigen einleitenden Bemerkungen über den gegenwärtigen Stand der deutsch-sowjetischen Beziehungen und ihre weiteren Perspektiven brachte der Herr *Staatssekretär* das bei den Luftverkehrsverhandlungen bisher ungelöste Problem der Einbeziehung Berlin-Tegels<sup>2</sup> zur Sprache. Man könne vielleicht der Meinung sein, daß zunächst die Berlin-Regelung abgewartet werden sollte, ehe das Problem Tegel bei den Luftverkehrsverhandlungen zu lösen sei. Doch wisse man noch nicht, wann die Berlin-Regelung zustandekommen und wie sie aussehen werde. Wir wollten im übrigen unsere Beziehungen zur Sowjetunion im Rahmen des Möglichen und ohne Präjudiz für die den Gegenstand der Berlin-Verhandlungen bildenden Fragen bereits jetzt konkret weiterentwickeln, wie dies z. B. gerade kürzlich durch den Notenaustausch über die Errichtung von Generalkonsulaten in Leningrad und Hamburg und einige andere konsu-

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse von Schenck am 27. Juli 1971 gefertigt.

Hat Staatssekretär Frank am 27. Juli 1971 vorgelegen, der handschriftlich für Schenck vermerkte: „Bitte eine Kopie an St.S. Bahr.“

Hat Legationsrat I. Klasse Vergau am 28. Juli 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Erledigt.“

<sup>2</sup> Zur Einbeziehung des Flughafens Berlin-Tegel in ein Luftverkehrsabkommen mit der UdSSR vgl. Dok. 108, besonders Anm. 4.

larische Fragen geschehen sei.<sup>3</sup> Deshalb wolle er durch sein heutiges Gespräch mit dem Botschafter gern klären, ob nicht das Problem Tegel schon vor dem Zustandekommen der Berlin-Regelung so gelöst werden könne, daß die Luftverkehrsverhandlungen zum Abschluß geführt werden könnten. Auf unserer Seite bestehe Klarheit darüber, daß von einer sofortigen Anfliegbarkeit Tegels für Flugzeuge der Lufthansa wohl noch keine Rede sein könne. Denn hierüber müsse einmal mit den drei Westmächten Einverständnis erzielt werden<sup>4</sup>, die auf dem Gebiet des Luftverkehrs nach Berlin ihre besonderen Rechte hätten; zum anderen würden wir auch mit der DDR über deren Überfluggenehmigung verhandeln müssen, was sicherlich nicht leicht sein werde. Wir rechneten auch nicht damit, daß Berlin in das deutsch-sowjetische Luftverkehrsabkommen regelrecht einbezogen werden könne. Es gehe uns aber – und dies sei das Ziel des heutigen Gesprächs – um die Klärung, welche Haltung die Sowjetunion in der Frage Tegel grundsätzlich einnehme und welche Schwierigkeiten auf ihrer Seite in diesem Punkt bestünden.

Botschafter *Falin* erwiderte, daß die sowjetische Seite nach zwei Seiten hin Rücksichten zu nehmen habe. Einmal gebe es über den Luftverkehr nach Berlin gewisse Vier-Mächte-Vereinbarungen<sup>5</sup>; die Sowjetunion könne daher bezüglich der Einbeziehung Berlin-Tegels in den deutsch-sowjetischen Luftverkehr keine Zusagen geben, über die nicht zuvor ein Einvernehmen mit den drei Westmächten erzielt sei. Die Sowjetunion verhalte sich auf diesem Gebiet den drei Westmächten gegenüber sehr korrekt; sie nehme auf deren Interessen sogar auch insofern Rücksicht, als sie – obgleich sie dazu an sich berechtigt wäre – keine Ansprüche darauf erhebe, daß auch sowjetische Flugzeuge die Luftkorridore nach Berlin benutzen könnten. Zum anderen würden durch eine Einbeziehung Berlin-Tegels die Interessen und das Mitspracherecht der DDR berührt. Man müsse für die Empfindlichkeit eines Staates, der nicht allgemein anerkannt sei, besonderes Verständnis haben. Kein Staat schätze es im übrigen, von einem anderen Staat durch vertragliche Zusagen gegenüber einem dritten Staat in seinen Interessen berührt zu werden. Gleichwohl habe sich die sowjetische Seite bei den Luftverkehrsverhandlungen grundsätzlich bereit erklärt, einen Brief der deutschen Seite entgegenzunehmen, der die Absicht einer späteren Einbeziehung Tegels zum Ausdruck bringe.<sup>6</sup> Hierauf habe sich die so-

<sup>3</sup> Zu den Verhandlungen mit der UdSSR über die Errichtung von Generalkonsulaten in Hamburg und Leningrad sowie zum Notenaustausch vom 22. Juli 1971 vgl. Dok. 132.

<sup>4</sup> Am 17. Juli 1971 legte Ministerialdirigent van Well dar, daß die von der Bundesregierung angestrebte begrenzte Öffnung des Flughafens Berlin-Tegel für die Luftfahrtgesellschaften einiger NATO-Staaten auf britische Ablehnung gestoßen sei. Die britische Regierung befürchte eine Beeinträchtigung der Drei-Mächte-Verantwortung für die Luftkorridore von und nach Berlin (West) und finanzielle Verluste für die britische Luftfahrtgesellschaft BEA. Damit sei „die begrenzte Öffnung Berlins für die Fluggesellschaften einiger NATO-Partner praktisch auf unbestimmte Zeit verschoben“. Vgl. VS-Bd. 4531 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>5</sup> Vgl. dazu den Bericht des Luftfahrtdirektorats über die Schaffung eines Systems von Luftkorridoren, das vom Koordinierungskomitee am 27. November 1945 gebilligt und vom Alliierten Kontrollrat am 30. November 1945 bestätigt wurde; DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE, S. 42–45.

Vgl. dazu ferner die Flugvorschriften für Flugzeuge, die die Luftkorridore in Deutschland und die Kontrollzone Berlin beflogen, in der vom Luftfahrtdirektorat verabschiedeten zweiten abgeänderten Fassung vom 22. Oktober 1946; DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE, S. 48–58.

<sup>6</sup> Zum sowjetischen Vorschlag vom März 1971 einer einseitigen Erklärung der Bundesregierung vgl. Dok. 108.

wjetische Seite eingelassen, obgleich sie – nachdem von unserer Seite für sowjetische Flugzeuge, die Berlin-Schönefeld anfliegen, auf dem Weiterflug nach Frankfurt am Main der Umweg über Eger verlangt worden sei<sup>7</sup> – in einem bestimmten Zeitpunkt der Verhandlungen unter dem Eindruck gestanden habe, daß wir es hierbei bewenden lassen und eine Einbeziehung Tegels nicht mehr verlangen würden; allerdings sei dieser Eindruck vielleicht nicht ganz „präzise“ gewesen.

Nach dieser grundsätzlichen Darlegung der beiderseitigen Positionen wurde übereinstimmend festgestellt, auf unserer wie auf sowjetischer Seite bestehe Klarheit darüber, daß ohne eine Zustimmung der drei Westmächte einerseits, der DDR andererseits der Flughafen Berlin-Tegel von Flugzeugen der Lufthansa nicht angefliegen und tatsächlich in den deutsch-sowjetischen Luftverkehr einbezogen werden könne; andere grundsätzliche Schwierigkeiten bestünden dagegen offenbar nicht. Staatssekretär *Frank* stellte die Frage, ob es nicht möglich sei, den grundsätzlichen Konsens über Tegel entweder in einem Artikel des Vertrages oder in einem Briefwechsel zu formulieren. Botschafter *Falin* bezeichnete es daraufhin als möglich, daß in den Fluglinienplan, der zu den Luftverkehrsabkommen gehören werde, eine Feststellung etwa folgenden Inhalts aufgenommen werde: Die Bundesrepublik beabsichtige, für Flugzeuge der Lufthansa noch einen weiteren Zwischenlandeplatz vorzusehen, über den sie der Regierung der UdSSR eine Mitteilung gemacht habe. Diese Mitteilung könne – so wurde weiter besprochen – in einem entsprechenden Brief der Bundesregierung an die sowjetische Regierung bestehen, wonach die Bundesregierung Berlin-Tegel benennen werde, sobald die Voraussetzungen hierfür durch Verhandlungen mit dritten Ländern hergestellt seien.

Staatssekretär *Frank* verblieb mit Botschafter *Falin* abschließend dahin, daß wir entsprechende Formulierungsvorschläge ausarbeiten und dem Botschafter zuleiten würden.<sup>8</sup>

Botschafter *Falin* bemerkte hierzu, daß er Ende dieser Woche nach Moskau reisen und unsere Vorschläge dorthin mitnehmen könne.

<sup>7</sup> Vgl. dazu das Einverständnis der UdSSR, die internationale Luftstraße UA-19 über Eger zu benutzen; Dok. 7.

<sup>8</sup> Am 30. Juli 1971 legte Vortragender Legationsrat I. Klasse von Schenck den Entwurf für einen Abschnitt IV des Fluglinienplans vor: „Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland beabsichtigt, für die von ihr bezeichneten Unternehmen einen weiteren Punkt zu benennen, über den sie der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken eine besondere Mitteilung hat zugehen lassen.“ Schenck fügte den Entwurf eines Schreibens an den sowjetischen Außenminister bei: „Herr Minister, ich habe die Ehre, Ihnen im Zusammenhang mit der heutigen Unterzeichnung des Abkommens über den Luftverkehr zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und unter Bezugnahme auf den Notenwechsel, der über den Fluglinienplan zu dem Abkommen vollzogen werden wird, mitzuteilen, daß die Regierung der Bundesrepublik Deutschland gemäß Abschnitt IV des Fluglinienplans für die von ihr bezeichneten Unternehmen Berlin-Tegel benennen wird, sobald die Voraussetzungen hierfür durch Verhandlungen der Bundesregierung mit den Regierungen dritter Länder hergestellt sind.“ Vgl. VS-Bd. 5846 (V 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Am 11. August 1971 teilte der sowjetische Botschafter *Falin* Staatssekretär *Frank* seine Zustimmung zum vorgeschlagenen Abschnitt IV des Fluglinienplans und zum Entwurf des Schreibens der Bundesregierung an den sowjetischen Außenminister mit. Er bat jedoch darum, in dem Schreiben den Passus „mit den Regierungen dritter Länder“ durch die Formulierung „mit den Regierungen der entsprechenden Staaten“ zu ersetzen. Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Blumenfeld vom 12. August 1971; VS-Bd. 5846 (V 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Die Besprechung, an die sich ein von Botschafter Falin gegebenes Abendessen im gleichen kleinen Kreise anschloß, verlief in ruhiger und sachlicher Form; die Atmosphäre war gelöst.

VS-Bd. 5846 (V 1)

## 257

### Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Blech

II A 1-84.20/11-1093/71 geheim

26. Juli 1971<sup>1</sup>

Herrn Staatssekretär<sup>2</sup>

Betr.: Berlin-Verhandlungen

hier: Botschaftergespräch am 22. Juli 1971

Zur Unterrichtung

I. Wesentliche Ergebnisse

1) Das Treffen der Botschafter war ziemlich kurz. Beide Seiten beschränkten sich im wesentlichen auf Stellungnahmen zu den von den Botschaftsräten ausgearbeiteten Arbeitspapieren über Außenvertretung und sowjetische Präsenz in Berlin (West).<sup>3</sup> Einen breiten Raum nahmen dabei die Erörterungen über

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde von Legationsrat I. Klasse Kastrup konzipiert.

<sup>2</sup> Hat laut Vermerk des Legationsrats I. Klasse Vergau vom 30. Juli 1971 Staatssekretär Frank vorgelegen.

<sup>3</sup> Für die Entwürfe vom 20./21. Juli 1971 vgl. VS-Bd. 4522 (II A 1).

Ministerialdirigent van Well, z. Z. Berlin, führte dazu am 21. Juli 1971 aus: „Die Besprechungen der Botschaftsräte am 20. und 21. Juli 1971 beendeten die erste Lesung eines gemeinsamen Entwurfs für ein Vier-Mächte-Abkommen. Sie konzentrierten sich auf den Abkommensteil über die Außenvertretung und auf die in Aussicht genommenen Nebenabreden über die sowjetischen Interessen in West-Berlin. Hierzu wurden gemeinsame Texte ausgearbeitet, die etwa 50 % der Substanzen regeln, während der Rest, in Fußnoten aufgeführt, noch der Entscheidung bedarf. [...] Den Vertretern der Drei Mächte ist es gelungen, bei der Außenvertretung gemeinsam Formulierungen durchzusetzen, die einen Briefwechsel mit identischen Sachinhalten ermöglichen. Es bleibt das westliche Ziel, einen doppelten Standard für die Außenvertretung zu verhindern. Ein wichtiger Fortschritt wurde in der Formulierung über die Erstreckung bilateraler und multilateraler Verträge der Bundesrepublik Deutschland auf Westberlin erzielt. Sie erlaubt die Übernahme der bisherigen westlichen Praxis durch den Osten. Erstmals kam auch eine gemeinsame Formulierung über die Teilnahme von Westberlinern am internationalen Austausch von Organisationen und Vereinigungen der BRD zustande. Sie bedarf jedoch weiterer Präzisierung. Der Grundsatz scheint jedoch gesichert zu sein. Offen blieb die Frage der vollen Übernahme der konsularischen Vertretung Westberlins durch die BRD (Sowjets bleiben hartnäckig in der Paßfrage) und die Übernahme der westlichen Formel betreffend die Vertretung Westberlins in internationalen Organisationen und Konferenzen durch [die] Bundesrepublik. Im letzteren Falle handelt es sich jedoch im wesentlichen nur um Formulierungsschwierigkeiten, die Sowjets scheinen den Grundsatz zu akzeptieren und auch nicht mehr auf einer Doppelvertretung in den Vereinten Nationen zu bestehen. Allerdings bleibt der schon immer bestehende Grundsatz aufrechterhalten, daß die drei Westmächte Angelegenheiten, die die Sicherheit und den Status Berlins angehen, selbst vertreten. [...] Das Thema des sowjetischen Generalkonsulats erscheint in dem gemeinsamen Text lediglich als sowjetische und westliche Fußnoten. In der letzteren wird ausgeführt, daß man in dieser Frage große Schwierigkeiten sieht,

den sowjetischen Wunsch nach Errichtung eines Generalkonsulats<sup>4</sup> und die Frage von Bundespässen für Westberliner ein.

2) Abrassimow „protestierte“ gegen die angeblich am gleichen Tage stattfindende Sitzung des Wissenschaftsrates, der ein offizielles Organ der Bundesrepublik darstelle. Seine westlichen Kollegen hätten ihm gegenüber unaufrichtig gespielt und ihn in Kenntnis des Tagungstermins veranlaßt, einem Botschaftertreffen an diesem Tage zuzustimmen. Die Alliierten wiesen diese Unterstellung zurück und stellten klar, daß es sich um die Sitzung eines Unterausschusses handle, der nur aus Wissenschaftlern und anderen Privatpersonen bestehe. Im übrigen habe der Wissenschaftsrat das Recht, in Berlin zu tagen, wie dies in der Vergangenheit oft geschehen sei und wahrscheinlich auch in Zukunft geschehen werde.

3) Zu dem Arbeitspapier über die Außenvertretung bemerkten die westlichen Botschafter, sie seien nicht sicher, ob das gegenwärtig vorliegende Konzept sich als fruchtbar erweisen würde. Sie würden einer einseitigen westlichen Mitteilung nach wie vor den Vorzug geben. Der Frage von Bundespässen für Westberliner müßten sie im Hinblick auf die öffentliche Meinung in Berlin eine große Bedeutung bei.

Die Gründe, die die Sowjets für ein Bedürfnis nach Errichtung eines Generalkonsulats in Berlin (West) vorgebracht hätten, seien nicht überzeugend gewesen. Es müsse auch in Rechnung gestellt werden, daß die Stimmung in der Öffentlichkeit gegen ein Generalkonsulat wachse.

4) Das nächste Treffen der Botschafter wurde für den 30. Juli vereinbart.<sup>5</sup>

## II. Stand der Verhandlungen

Die Botschaftsräte haben am 20. und 21. Juli erste Entwürfe zu den Fragen der Außenvertretung und sowjetischer Interessen in Berlin (West) erarbeitet, die – auch abgesehen von den Fußnoten – noch sehr provisorischen Charakter tragen. In einer weiteren Sitzung am 23. Juli wurde das Papier über die Außenvertretung nochmals durchgegangen, ohne daß jedoch bedeutsame Änderungen erzielt werden konnten.

### 1) Außenvertretung

a) Beide Seiten hatten zunächst einen eigenen Textentwurf vorgelegt. Der sowjetische Vorschlag lehnte sich in Sachfragen eng an die des Papiers vom 26.3.1971<sup>6</sup> an und ging teilweise sogar hinter die seinerzeitigen Positionen zurück. Insgesamt liefen die Formulierungen auf den Versuch der Sowjets hinaus, sich bei der Außenvertretung die gleichen Rechte wie die Alliierten zu verschaffen und damit eine Vier-Mächte-Verantwortung in dieser Frage zu begründen. Die Alliierten wiesen demgegenüber nachdrücklich darauf hin, daß die Vertretung West-Berlins im Ausland allein ihre Rechte betreffe. Kwizinskij er-

#### *Fortsetzung Fußnote von Seite 1185*

daß sie jedoch weiter geprüft werde. Bei den hiesigen Beratungen der Bonner Vierergruppe zeichnete sich eine Tendenz ab, sich von der Idee des Generalkonsulats zu entfernen und ein „Visum Office“ unter einem Konsul ins Auge zu fassen.“ Vgl. VS-Bd. 4522 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>4</sup> Zur Frage der Errichtung eines sowjetischen Generalkonsulats in Berlin (West) vgl. Dok. 231, Anm. 7.

<sup>5</sup> Zum 26. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vgl. Dok. 262.

<sup>6</sup> Zum sowjetischen Entwurf vom 26. März 1971 für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 110 und Dok. 131.



klärte sich schließlich bereit, über Änderungen des sowjetischen Vorschlags zu verhandeln.

b) Der sodann erarbeitete Text folgt dem sowjetischen Vorschlag eines Austauschs von Mitteilungen beider Seiten. Gegenüber der sowjetischen Forderung, die in den beiderseitigen Mitteilungen beschriebene Praxis solle sich auf die Notifizierung der jeweils in den Ländern der Alliierten und der Sowjetunion geübten Handhabung beschränken, haben sich die Alliierten ihre Stellung vorbehalten. Am Schluß der Sitzung meldet der sowjetische Vertreter einen allgemeinen Vorbehalt zu dem Papier an und macht die Stellungnahme der sowjetischen Seite von einer befriedigenden Lösung der Frage der sowjetischen Präsenz in Berlin (West) abhängig.

c) Besonders unnachgiebig zeigte sich Kwizinskij in der Frage der Pässe. Er wies wiederholt darauf hin, daß die Sowjetunion die Benutzung von Bundespässen durch Westberliner nicht akzeptieren werde. Über diesen Punkt könne nicht verhandelt werden; dies sei eine Entscheidung, die auf höchster Ebene getroffen worden sei.

d) Kwizinskij war ferner nicht bereit, einer Formulierung zuzustimmen, durch die eine zweifache Vertretung („dual representation“) West-Berlins in internationalen Organisationen, Konferenzen und in bilateralen Beziehungen vermieden wird. Die Sowjets wünschen eine Formel, die es ihnen erlaubt, die Alliierten zu ersuchen, ihre vorbehaltenden Rechte und Verantwortlichkeiten in Angelegenheiten, die sich auf Sicherheit und Status von Berlin (West) beziehen, selber auszuüben.

## 2) Sowjetische Präsenz in Berlin (West)

a) Das Arbeitspapier deckt den ganzen Bereich sowjetischer Forderungen, wobei die von den Alliierten nicht oder noch nicht konzedierte Punkte als Fußnoten erscheinen. Wie erwartet, unterstrich die sowjetische Seite wiederum die Bedeutung, die sie der Errichtung eines Generalkonsulats beimißt. Darüber hinaus bekräftigte sie nochmals ihren Wunsch nach Gewährung der Meistbegünstigung im Handel mit Berlin (West).

b) Die Alliierten machten klar, daß

- eine alliierte Verpflichtung in dieser Frage nur außerhalb des formellen Rahmens des schriftlichen Vier-Mächte-Abkommens eingegangen werden könne,
- die Durchführung der von westlicher Seite zugestandenen Maßnahmen erst einige Zeit nach Unterzeichnung des Abkommens, und zwar in bestimmten Phasen erfolgen könne.

## III. Bewertung

1) In den letzten Sitzungen haben sich zwei Fragen als harte sowjetische Punkte herausgestellt:

- Errichtung eines sowjetischen Generalkonsulats in Berlin (West)
- Ablehnung von Bundespässen für Westberliner.

Auf alliierter Seite bestehen Bedenken, ob bei einer Verbindung beider Fragen für ein „trade-off“ die Zulassung eines sowjetischen Generalkonsulats nicht eine zu gewichtige Gegenleistung allein für die Anerkennung von Bundespässen

durch die Sowjets darstellt. Insbesondere die Briten wären nicht bereit, einem derartigen *quid pro quo* zuzustimmen, sondern würden es für angemessen halten, bei einem substantiellen Entgegenkommen der westlichen Seite in der Frage der sowjetischen Präsenz in Berlin (West) weitergehende Konzessionen, auch auf anderen Gebieten als dem der Außenvertretung, zu verlangen.<sup>7</sup>

2) Bei den Alliierten wächst unter dem Eindruck negativer Presseberichte in der Bundesrepublik die Neigung, ihre Position hinsichtlich eines Generalkonsulats zu überprüfen. Die Sowjets dürften indes kaum bereit sein, sich mit einer Dienststelle minderen Status zufriedenzugeben und dafür bedeutsame westliche Forderungen zu akzeptieren.

#### IV. Weiteres Procedere

Die Botschaftsräte werden in dieser Woche mit einer zweiten Lesung des gesamten Textes<sup>8</sup> beginnen.<sup>9</sup> Die westlichen Botschafter halten es für zweckmäßig, dabei zunächst Teil II zu behandeln und Teil I und das Schlußprotokoll den Botschaftern zur weiteren Erörterung vorzubehalten. Abrassimow würde es demgegenüber bevorzugen, zu Beginn Präambel und Teil I wieder vorzunehmen und sodann die Bundespräsenz zu erörtern. Die westliche Seite bereitet sich auf die Behandlung des gesamten Abkommens vor. Das taktische Vorgehen im einzelnen wird in der Bonner Vierergruppe noch abgestimmt werden.

<sup>7</sup> Von seiten der USA wurde erwogen, von der sowjetischen Regierung die Einrichtung eines amerikanischen Kulturzentrums in Ost-Berlin zu verlangen. Botschafter Pauls, Washington, berichtete dazu am 8. Juli 1971, daß die amerikanische Regierung in zunehmenden Maße die Notwendigkeit erkenne, „im Falle einer Vermehrung der sowjetischen Präsenz in Westberlin, über die in den Verhandlungen bereits gesprochen werde, auch eine amerikanische Präsenz in Ostberlin durchzusetzen“. Dieser Vorschlag empfehle sich auch aus verhandlungstaktischen Gründen: „Man könne sich unter Berufung darauf leichter gegen sowjetische Wünsche nach vermehrter Präsenz in Westberlin zur Wehr setzen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1531; VS-Bd. 4522 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Dieser Vorschlag wurde vom amerikanischen Botschaftsrat Dean am Rande des Vier-Mächte-Gesprächs über Berlin am 13. Juli 1971 angesprochen und stieß dabei auf britische und französische Bedenken sowie auf sowjetische Ablehnung. Ministerialdirigent van Well teilte dazu Botschafter Pauls, Washington, mit: „Das Auswärtige Amt ist ebenso wie die Briten und Franzosen der Auffassung, daß die amerikanische Initiative geeignet ist, die Berlin-Verhandlungen zu komplizieren.“ Van Well bat Pauls, im amerikanischen Außenministerium anzuregen, „daß die Initiative nicht weiter verfolgt wird“. Vgl. den Drahterlaß Nr. 3508 vom 15. Juli 1971; VS-Bd. 4522 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>8</sup> Für den gemeinsamen Entwurf der Vier Mächte vom 28. Mai 1971 für ein Abkommen über Berlin in der Fassung vom 23. Juni 1971 vgl. Dok. 226.

<sup>9</sup> Am 29. Juli 1971 berichtete Ministerialdirigent van Well, z. Z. Berlin, über das Vier-Mächte-Gespräch auf Botschaftsratsebene am 27./28. Juli 1971: „Die Botschaftsräte führten eine vertiefte Diskussion über die Abkommensteile betreffend Zugang und Verhältnis Bund – Berlin. Die vorliegenden Texte wurden nicht geändert, obwohl eine Reihe neuer Gesichtspunkte bis zur Formulierungsnähe durchgesprochen wurde. Am Schluß der Beratungen meinte der sowjetische Vertreter, man solle nunmehr die zweite Lesung der Texte als abgeschlossen betrachten und die Schlußfassung den Botschaftern überlassen. Diese sowjetische Auffassung wird auf westlicher Seite nicht geteilt. Zu viel ist noch offen, als daß man bereits in die Phase konferenzähnlicher Botschaftergespräche eintreten könnte. Andererseits haben sich über die vorliegenden Texte hinausgehend, gewisse wichtige Konzepte in den Abkommensteilen über Außenvertretung, Zugang und Bundespräsenz in der Diskussion so herauskristallisiert, daß man zu Formulierungen übergehen könnte. Auf westlicher Seite besteht der Eindruck, daß die Position des sowjetischen Botschaftsrats Kwizinskij geschwächt ist und daß Abrassimow die Dinge selbst mehr in die Hand nehmen möchte.“ Vgl. den unnummerierten Drahtbericht; VS-Bd. 4523 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Kwizinskij hat erklärt, daß er bereit sei, alle Teile des Abkommens zu behandeln.

Blech

VS-Bd. 4523 (II A 1)

258

### Ministerialdirektor von Staden an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel

I A 7-81.04/94.35-2702/71 geheim

28. Juli 1971<sup>1</sup>

Fernschreiben Nr. 3730

Aufgabe: 28. Juli 1971, 17.22 Uhr

Cito

Betr.: Malta;  
hier: Konsultation in der NATO

Bezug: 1) DB Nr. 732 vom 23.7.71<sup>2</sup>

2) DB Nr. 739 vom 26.7.71<sup>3</sup>

Es wird gebeten, bei der Diskussion im NATO-Rat von folgender mit dem BMVg abgestimmten Weisung auszugehen:

1) Wir würden es begrüßen, wenn Mittel und Wege gefunden werden könnten, um den britischen Streitkräften das Verbleiben in Malta zu ermöglichen:

Die strategische Bedeutung Maltas hat sich nach unserer Beurteilung infolge des Nahost-Konflikts, der sowjetischen Mittelmeerpolitik, der Anwesenheit der Eskadra und insbesondere nach dem Verlust der britischen und amerikanischen

<sup>1</sup> Der Drahterlaß wurde von Vortragendem Legationsrat Rückriegel konzipiert. Dazu vermerkte er: „I A 4 und III A 5 haben im Entwurf mitgezeichnet. Der Erlaß ist außerdem mit dem BMF abgestimmt. Vor Abgang Herrn Staatssekretär m[it] d[er] Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt.“ Hat Staatssekretär Frank am 28. Juli 1971 vorgelegen.

<sup>2</sup> Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), berichtete über die Konsultationen im Ständigen NATO-Rat am 23. Juli 1971 zum weiteren Vorgehen gegenüber Malta. In Ziffer 1) des Drahtberichts faßte er die Stellungnahme des britischen NATO-Botschafters Peck zusammen: „Die Haltung der Bündnispartner zu einer Beteiligung an etwaigen künftigen britischen Zahlungen, sei es direkt oder über den NATO-Haushalt, sei für seine Regierung von großer Wichtigkeit. [...] Feste Entwicklungshilfeszusagen durch NATO-Partner vor dem Abschluß der britisch-maltesischen Verhandlungen könnten die britische Verhandlungsposition schwächen.“ Vgl. VS-Bd. 1692 (201); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>3</sup> Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), teilte mit, daß nach Mitteilung des britischen NATO-Botschafters Peck die britische Regierung die NATO-Mitgliedstaaten bis zum 5. August 1971 um Mitteilung darüber bitte, „ob sie grundsätzlich bereit seien, sich an einer britischen Zahlung zu beteiligen und g[e]l[e]benen[fall]s mit welchen Beträgen. Der britische Botschafter nannte keinen Betrag, den die britische Regierung von sich aus an Malta zu zahlen bereit sei. Er ließ jedoch erkennen, daß man eher an einen Betrag unter fünf Millionen Pfund denke.“ Vgl. VS-Bd. 1692 (201); B 150, Aktenkopien 1971.

Stützpunkte in Libyen<sup>4</sup> nicht vermindert. Von Malta aus kann der Schiffsverkehr zwischen westlichem und östlichem Mittelmeer und ein Großteil der nordafrikanischen Küste kontrolliert werden.

Je mehr es den Sowjets gelingen mag, aus der VAR heraus ihren militärischen und politischen Einfluß entlang der nordafrikanischen Küste nach Westen auszudehnen, umso wichtiger bleibt der Besitz der Positionen Gibraltar, Malta, Kreta und Zypern für die NATO. Letztere können einen gewissen Ersatz für den Verlust der Gegenküste Europas in Nordafrika darstellen.

2) Nachdem die maltesische Regierung ihre Beziehungen zur NATO als solcher und deren physische Präsenz in Malta (NAVSOUTH) zu beenden wünscht<sup>5</sup>, können, nicht zuletzt auch auf Grund der historischen und faktischen Gegebenheiten, die militärischen Interessen des Bündnisses dort allein durch Großbritannien wahrgenommen werden. Allen übrigen Maßnahmen wie bilateraler, wirtschaftlicher und technischer Hilfe kommt dagegen nur subsidiäre Bedeutung zu. Zu der britischen militärischen Präsenz sehen wir unter dem Aspekt der Sicherheitspolitik der Allianz keine Alternative.

3) Bei den der maltesischen Regierung zugesagten Hilfsmaßnahmen<sup>6</sup> handelt es sich um dem Umfang nach begrenzte Vorhaben. Über die Einzelheiten wurde der NATO-Rat unterrichtet.<sup>7</sup> Abgesehen von den gemachten Zusagen sind weitere in der Größenordnung über die in den vergangenen Jahren für Malta übliche Wirtschaftshilfe – einschließlich der 1969 zugesagten zwei Mio. DM Kapitalhilfe, die Malta bei Benennung eines geeigneten Projekts auf Abruf zu stehen<sup>8</sup> – hinausgehende bilaterale Zusagen nicht in Behandlung (zur Beant-

<sup>4</sup> Nach der Machtübernahme in Libyen durch Einheiten der Armee und der Bildung einer neuen Regierung unter Präsident Ghadafi am 8. September 1969 fanden vom 8. bis 13. Dezember 1969 Verhandlungen zwischen Großbritannien und Libyen u. a. über die Auflösung britischer Militärbasen statt. Aufgrund der dabei getroffenen Vereinbarungen zog Großbritannien am 28. März 1970 seine letzten Truppen von den libyschen Basen Tobruk und El Adem ab. Vgl. dazu den Schriftbericht Nr. 241 des Botschafters Turnwald, Tripolis, vom 1. April 1970; Referat I B 4, Bd. 413. Am 23. Dezember 1969 vereinbarten die USA und Libyen den Abzug der amerikanischen Truppen vom Stützpunkt Wheelus. Die letzten Einheiten verließen Libyen am 11. Juni 1970. Vgl. dazu den Artikel „U.S. Evacuates Libya Base As Demanded by New Regime“, INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE vom 12. Juni 1970, S. 3.

<sup>5</sup> Am 22. Juli 1971 berichtete Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), daß der britische NATO-Botschafter Peck den Ständigen NATO-Rat über die Gespräche des britischen Verteidigungsministers, Lord Carrington, mit dem maltesischen Ministerpräsidenten vom 19. bis 21. Juli 1971 informiert habe: „Mintoff habe betont, daß er dem Verbleiben der bisherigen NATO-Einrichtungen auf der Insel auf keinen Fall zustimmen werde. Auch werde es keinerlei Verhandlungen zwischen der maltesischen Regierung und der NATO selbst geben. Bilaterale Kontakte mit einzelnen Mitgliedstaaten des Bündnisses seien jedoch möglich, desgleichen eine Übernahme eines Teils der von Großbritannien erwarteten jährlichen Zahlungen durch die NATO.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 725; VS-Bd. 9811 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>6</sup> Zu den Hilfsmaßnahmen der Bundesrepublik für Malta vgl. Dok. 255, Anm. 3.

<sup>7</sup> Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), unterrichtete den Ständigen NATO-Rat am 15. Juli 1971 über den Besuch einer Delegation aus der Bundesrepublik vom 10. bis 12. Juli 1971 auf Malta. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 701 vom 15. Juli 1971; VS-Bd. 9811 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>8</sup> Am 18. Juli 1968 beschloß die Bundesregierung, Malta eine Kapitalhilfe in Höhe von zwei Millionen DM zur Förderung eines noch zu bestimmenden Projekts zu gewähren. Am 15. Juni 1971 stellte Botschafter Freiherr von Wendland, Valletta, fest: „Das deutsche Angebot für eine Kapitalhilfe über zwei Mio. DM ist der maltesischen Regierung seit nunmehr zwei Jahren bekannt, ohne daß bislang ein Projektvorschlag unterbreitet worden wäre. Wie bereits früher berichtet, hatte die maltesische Regierung das Zehnfache der bewilligten Summe erwartet.“ Vgl. den Schriftbericht Nr. 306; Referat III A 5, Bd. 764 b.

wortung von Ziffer 1 Ende des Bezugsberichts<sup>9</sup>). D.h., die jüngst gemachten Zusagen stellen nicht den Beginn einer Hilfe in größerem Stile dar, noch sollen sie gar den Beginn einer eigenen physischen Präsenz in Malta begründen.

Die deutschen Hilfsmaßnahmen entspringen vielmehr der Sorge um die politische und militärische Sicherheit an der Südflanke der Allianz. Mit ihnen ist beabsichtigt, einen Dialog zwischen maltesischer Regierung und westlichen Allianzpartnern – wenn auch nur auf bilateraler Ebene – offenzuhalten. Wir hatten bei unseren Kontakten mit der maltesischen Seite stets die Interessen der Allianz im Auge. Wir sind nach wie vor der Auffassung, daß diejenigen Allianzpartner, die Anrainer des Mittelmeers sind bzw. dort eine militärische Präsenz unterhalten, in erster Linie dazu ausersehen sind, der gegenwärtigen Situation entsprechende Maßnahmen vorzuschlagen.

4) Eine Zusage zu einer evtl. Beteiligung an den Kosten für die weitere Aufrechterhaltung der britischen militärischen Präsenz können wir in diesem Stadium<sup>10</sup> nicht abgeben, und es ist auch nicht zu erwarten, daß wir bis zum 5.8. hierzu in der Lage sein werden. Die Entscheidung, die von der Bundesregierung getroffen werden müßte, wird letztlich davon abhängen, ob eine gemeinsame Aktion zustande kommt und ob überhaupt<sup>11</sup> Mittel für eine deutsche Beteiligung bereitgestellt werden können, was ganz ungewiß<sup>12</sup> ist. Die hiervon zu unterscheidende<sup>13</sup> Sachprüfung setzt eine Beantwortung folgender Fragen voraus:

a) Sind die Forderungen Mintoffs – 20 bzw. 30 Mio. britische Pfund<sup>14</sup> – als Ausgangspunkt der Verhandlungen zu betrachten, oder hat er diese exorbitant hohen Summen genannt, um der britischen Seite eine negative Antwort nahezu legen und auf diese Weise die Verhandlungen von vornherein zum Scheitern zu verurteilen?

b) Welche Partner, außer Italien, sehen sich in der Lage, einen solchen Beitrag zu leisten?

c) Welche Möglichkeiten sieht die britische Seite zur Erhöhung ihrer bisherigen Zahlungen von rd. fünf Mio.?

d) Wären die NATO-Partner bereit, bilaterale Hilfsmaßnahmen für Malta unter der Bedingung zu erwägen, daß solche Hilfsmaßnahmen auf die zwischen der britischen und maltesischen Seite auszuhandelnde Endsumme angerechnet werden? (Es müßte sich um „zusätzliche“ Leistungen in dem Sinne handeln, daß sie ohne den Abschluß eines neuen britisch-maltesischen Vertrags nicht gewährt würden. Die britische Seite könnte ermächtigt werden, dies bei ihren Verhandlungen mit Malta zu erklären.) Ein derartiges Vorgehen wäre nach unserer Auffassung jedoch nicht unproblematisch und müßte in seinem Für und Wider sorgfältig abgewogen werden. Bei der Präsentation wäre Vorsicht geboten, um keinen Anlaß zu der Behauptung zu geben, die NATO-Partner machten Wirt-

<sup>9</sup> Vgl. Anm. 2.

<sup>10</sup> An dieser Stelle wurde von Ministerialdirektor von Staden gestrichen: „noch“.

<sup>11</sup> Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt.

<sup>12</sup> Die Wörter „ganz ungewiß“ wurden von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „noch offen“.

<sup>13</sup> Die Wörter „hiervon zu unterscheidende“ wurden von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt.

<sup>14</sup> Zur Forderung des Ministerpräsidenten Mintoff vgl. Dok. 255, Anm. 2.

schaftshilfe von der Aufrechterhaltung eines militärischen Stützpunktes abhängig. Die Bedenken des niederländischen und dänischen Vertreters in dieser Hinsicht halten wir insofern für berechtigt. Diese Bedenken erhalten noch weiteres Gewicht durch die Tatsache, daß sich Malta mit einem Schreiben vom 30. Juni 1971, in dem versucht wird, Großbritannien und die NATO auf die Anklagebank zu setzen, bereits an den Präsidenten des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gewandt hat.<sup>15</sup>

e) Welche Haltung nimmt die amerikanische Regierung ein?

f) Die Frage, welcher Modus bei einer positiven Einstellung der NATO-Partner zu einer Beteiligung (direkte Zahlung an Großbritannien; über den NATO-Militär- oder Infrastrukturhaushalt; Konsortium/Interessengemeinschaft) in Betracht kommt, ist nach unserer Auffassung im gegenwärtigen Zeitpunkt von untergeordneter Bedeutung. Der nächste Schritt sollte nach unserer Meinung darin bestehen festzustellen, ob die übrigen Allianzpartner eine Stützungsaktion für Großbritannien für den Fall ins Auge fassen würden, daß eine gemeinsame Aktion der NATO zustandekommt.

II. Nur zur eigenen Unterrichtung:

Wir müssen uns in der Behandlung der Malta-Frage im Prinzip so verhalten, wie unsere Partner es in bezug auf den Mittelabschnitt der NATO tun. Eine gemeinsame Aktion zur Stützung der britischen Präsenz in Malta sollte<sup>16</sup> primär Sache der im Mittelmeer präsenten Allianzpartner sein. Wir sollten<sup>17</sup> hier nicht vorangehen wie bei EDIP, sondern eher<sup>18</sup> mitziehen, wenn andere die Initiative ergreifen. Wir können keinesfalls den bei EDIP angewandten Schlüssel für etwaige Leistungen unsererseits akzeptieren.<sup>19</sup> Unsere Beteiligung müßte eher von marginaler Bedeutung sein.

Eine erste Prüfung hat ergeben, daß den deutschen Möglichkeiten, sich an einer gemeinsamen Aktion zu beteiligen, enge Grenzen gezogen sind. Außer der bereits kurzen Finanzdecke für den Verteidigungsetat, bei dem keine Einsparungen für einen Malta-NATO-Pool vorgenommen werden können, kommen wegen des Offsetabkommens mit den USA und des noch verbleibenden EDIP-Rests von \$ 29 Mio. weitere Forderungen an den Bundeshaushalt auf uns zu. Eine Beteiligung wird weiterhin erschwert durch die Tatsache, daß es sich um einen Präzedenzfall handeln würde, dem eines Tages andere Forderungen folgen könnten. Außerdem würde es sich um periodisch wiederkehrende jährliche Zahlungen handeln.

Im übrigen erbringt die Bundesrepublik wohl als einziger NATO-Partner außer den USA bereits Leistungen für militärische und Ausrüstungs-Hilfe im Mit-

<sup>15</sup> Zur Erklärung des Ministerpräsidenten Mintoff vom 30. Juni 1971 vgl. Dok. 255, Anm. 1.

<sup>16</sup> Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „muß daher“.

<sup>17</sup> Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „können“.

<sup>18</sup> Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „sollten nur“.

<sup>19</sup> Zur Schaffung eines „European Defense Improvement Program“ (EDIP) sowie zu den Bemühungen der Bundesregierung, Großbritannien im Rahmen einer Regelung des Devisenausgleichs zu beteiligen, vgl. Dok. 48.

telmeer auf Grund der entsprechenden NATO-Empfehlungen.<sup>20</sup> Diese Hilfe ist jedoch sowohl dem Umfang wie dem Empfänger nach konkret festgelegt, so daß Mittel hieraus für eine Malta-Aktion nicht freigemacht werden können.

Die Bemerkung des britischen Botschafters (Bezug zu 2, Ziffer 2<sup>21</sup>), wonach seine Regierung eher an einen Betrag unter 5 Mio. Pfund denke, sollten wir überhören und unsere Frage wie unter Ziffer 4 c) dieses Erlasses (Erhöhung des britischen Beitrages) stellen.

[gez.] Staden<sup>22</sup>

VS-Bd. 1692 (201)

## 259

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

Z B 6-1-12832/71 VS-vertraulich

Aufgabe: 28. Juli 1971 Uhr<sup>1</sup>

Fernschreiben Nr. 1493

Ankunft: 28. Juli 1971, 17.25 Uhr

Betr.: Demarche bei Außenminister Gromyko im Zusammenhang mit KSE, MBFR und Berlin

Bezug: DE Nr. 673 vom 21. Juli<sup>2</sup> sowie Nr. 687 vom 26. Juli 1971<sup>3</sup> – II A 4 I.

In obenbezeichneter Angelegenheit empfing mich Gromyko heute zu der erbetenen Unterredung, die durchweg in offener, angenehmer Atmosphäre ver-

<sup>20</sup> Die Bundesrepublik leistete Verteidigungshilfe für Griechenland und die Türkei im Rahmen jährlicher Empfehlungen des NATO-Ministerrats.

<sup>21</sup> Vgl. Anm. 3.

<sup>22</sup> Paraphe vom 28. Juli 1971.

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blumenfeld am 29. Juli 1971 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Mertes am 9. August 1971 vorgelegen, der handschriftlich über Botschafter Allardt vermerkte: „Geht am 18.8.71 in Urlaub, ist ab 6.10.71 wieder in Moskau.“

<sup>2</sup> Für den am 16. Juli 1971 konzipierten Drahterlaß vgl. Dok. 248.

<sup>3</sup> Staatssekretär Frank übermittelte Erläuterungen zu dem am 16. Juli 1971 konzipierten Drahterlaß Nr. 673: „Eine förmliche Beantwortung des von Botschafter Falin am 27. Mai d. J. überreichten Aide-mémoire zu Fragen der KSE ist von keinem der Staaten, die Adressat dieses Schriftstücks waren, beabsichtigt. In jedem Falle wären hierfür eingehende Konsultationen innerhalb der NATO notwendig, da die Allianz zu einer Reihe der von den Sowjets aufgeworfenen Fragen noch keine abschließende Meinung gebildet hat. Der Bundesminister hat bei diesem Anlaß gegenüber Botschafter Falin geäußert, es wäre zweckmäßig, der sowjetischen Regierung eine schriftliche Stellungnahme zu den genannten Problemen (KSE, Truppenreduzierung, Berlin-Frage und ihre Interdependenzen) zu geben. [...] Diese Stellungnahme soll durch Ihre mündliche Démarche erfolgen. Entsprechend waren die Amerikaner durch eine Gegendémarche Botschafter Beams bei Gromyko in Moskau verfahren. Da sich unser Standpunkt in den vergangenen zwei Monaten nicht geändert hat, deckt sich die Démarche weitgehend mit den Ausführungen des Herrn Ministers vom 27. Mai und meinen eigenen Ausführungen vom gleichen Tag. [...] Der in 1) des Bezugsberichts angesprochene Passus des Erlasses vom 21.7. ist so zu interpretieren, daß die Multilateralisierung

lief. Neben zwei Dolmetschern waren BR Dr. Alexy sowie Gesandter Bondarenko anwesend.

Ich trug den Inhalt des Bezugserrlasses zu 1) vor, ohne von Gromyko unterbrochen zu werden.

Anschließend bemerkte Gromyko, er begrüße die Fortsetzung des Dialogs und entschuldigte sich, daß seine Zeit knapp sei (der aus Washington zurückgekehrte Botschafter Beam suchte ihn auf), gab aber der Erwartung Ausdruck, daß das Gespräch nach meiner Rückkehr aus Bonn fortgesetzt werden könne.

Im einzelnen nahm er dann zu dem von mir Gesagten wie folgt Stellung:

1) Er entnehme meinen Ausführungen, daß die grundsätzliche Einstellung der Bundesregierung zu KSE und MBFR erfreulich positiv sei. Trotzdem wolle er nicht verschweigen, daß wir nach wie vor beide Fragen mit gewissen Vorbehalten belasteten, die die Vorbereitungen negativ beeinflussen müßten.

2) Truppenverminderung sei ein ebenso dringliches Problem wie KSE. Er habe mich dahingehend verstanden, daß wir bezüglich der Prozedur flexibel seien. Da es der Kompliziertheit des Force reduction-Problems wegen untunlich sei, die KSE-Agenda damit zu belasten, biete sich als zweckmäßige Lösung die Schaffung eines Spezialorgans innerhalb der KSE an. Auf eine Zwischenfrage sagte er, daß alle Teilnehmerstaaten der KSE auch in diesem Spezialorgan vertreten sein sollten. Selbst wenn die Arbeit dadurch schwerfälliger würde, ziehe die Sowjetregierung diese Lösung schon deshalb vor, weil sie Blockgespräche vermeiden möchte. Allerdings sei dann auch damit zu rechnen, daß verschiedene Staaten die Schaffung eines solchen Spezialorgans ablehnen würden. In diesem Fall müßte man parallel zur KSE prozedieren. Auf meine weitere Frage, was er damit meine, erläuterte er, daß dann eben – je nach der Lage und gegebenenfalls „unabhängig und selbständig“ von der Konferenz und ihrer Thematik – die zur Teilnahme bereiten Staaten dieses Organ ins Leben rufen könnten. Wenn man aber vorziehe, den Fragenkomplex der Truppenverminderung (auf die von mir mehrfach gebrauchte Formel „mutual balance“ ging er nicht ein) vor einer KSE zu lösen bzw. in Angriff zu nehmen, sei er auch damit einverstanden, vorausgesetzt, daß man die erfolgreiche Beendigung der einen Konferenz nicht zur Vorbedingung der Einberufung der anderen mache. Komme man im Verlaufe der Sondierungen zur Überzeugung, die eine Konferenz könne nun beginnen, dann solle man damit auch nicht länger warten. Auf eine weitere Frage von mir sagte er, seine Regierung habe bezüglich der beiden Alternativen – Force reduction vor oder innerhalb KSE – keine Präferenz.

Übrigens möchte er betonen, daß seine Regierung an einer Verminderung so-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1193*

der KSE-Vorbereitung ebenso wie die KSE selbst angesichts zu lösender wichtiger Probleme einen eigenen Wert haben und nicht dazu mißbraucht werden sollten, völkerrechtliche Aufwertung der DDR durchzusetzen. Sollte es unter Mitwirkung Ost-Berlin zu einer befriedigenden Berlin-Regelung kommen, so würden wir hierin bereits einen Beitrag der DDR zur innerdeutschen Entspannung sehen, der die Tür zu einer Multilateralisierung der KSE-Vorbereitungen öffnet. [...] Zu 2) des Bezugsberichts können Sie darauf hinweisen, daß unsere Haltung konsequent ist: Die logische Reihenfolge, in der wir den Ablauf von Berlin-Regelung und Multilateralisierung der KSE-Vorbereitung sehen, entspringt ebenso wie unser Bemühen, das Verhältnis der beiden deutschen Staaten nicht zum Streitgegenstand auf der Konferenz werden zu lassen, dem Wunsch, der Konferenz zu einem Erfolg zu verhelfen.“ Vgl. VS-Bd. 4604 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.



wohl der ausländischen, in Territorien dritter Staaten stationierten Truppen wie der nationalen Truppen interessiert sei.

3) Über meinen weisungsgemäß deutlich vorgetragenen Hinweis, daß die befriedigende Lösung des Berlin-Problems für uns ein Testfall für die Chancen westlich-östlicher Kooperation überhaupt sei, ging er ebenso hinweg wie über die Bemerkung, wir wünschten nicht, daß bilaterale Verhandlungen über gemeinsam uns interessierende weitere Probleme zur Durchsetzung solcher Ansprüche benutzt würden, die unserer Meinung nach noch nicht reif seien und auch in andere Zusammenhänge gehörten. Er bestätigte lediglich, er habe nur Kenntnis genommen, was ich gesagt hätte, sehe aber keine Notwendigkeit, den uns bekannten Berlin-Standpunkt seiner Regierung noch einmal zu erläutern. Es sei richtig, wenn ich bemerkt hätte, daß in den vergangenen Wochen in die Berlin-Gespräche einige „Lichtungen geschlagen“ seien. Wenn auch unsere Alliierten Einsicht zeigten, sei eine baldige Lösung durchaus denkbar.

Trotzdem sei uns ja wohl bekannt, daß sich an der Ablehnung des von uns zwischen dem Berlin-Problem und anderen Fragen hergestellten „Junktims“ durch seine Regierung nichts geändert habe. Es sei aber wohl nicht nötig, diese Frage zu vertiefen.

Zum Schluß betonte Gromyko nochmals die Nützlichkeit solcher Gespräche. „Uns gefällt, daß die Bundesregierung so viel Interesse an der Lösung all dieser Probleme und insbesondere auch dem der Truppenverminderung zeigt.“ Er stehe, wie bereits gesagt, zur Fortsetzung zur Verfügung.

II. Angesichts der temperamentgeladenen Aufgeschlossenheit Gromykos, aus der mir hervorzugehen schien, daß er auf ein solches Gespräch – zumal über Force reduction – gewartet hatte (vgl. DB Nr. 1414 vom 16.7.71 – II B 2<sup>4</sup>), möchte ich anregen, mich zu bevollmächtigen, das Gespräch entsprechend seiner wiederholten Einladung nach meiner Rückkehr aus Bonn fortzusetzen.

Ein solches zweites Gespräch müßte sich dann wohl im Rahmen zweckdienlicher Vorbereitung der NATO-Oktober-Konferenz einigen präzise formulierten Fragen der MBFR und KSE zuwenden, und zwar möglichst solchen, deren Beantwortung nach dem heutigen Gespräch erwartet werden darf.

[gez.] Allardt

VS-Bd. 4546 (II B 2)

<sup>4</sup> Botschafter Allardt, Moskau, übermittelte Informationen des französischen Botschafters in Moskau, Roger Seydoux, aus einem Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister. Danach habe Gromyko gegenüber Seydoux ausgeführt, die KSE sei für die sowjetische Regierung „mindestens ebenso wichtig wie alle übrigen Themata. Sie werde nicht nachlassen, auf eine möglichst rasche Einberufung zu drängen. Wenn die MBFR-Gespräche zur Zeit eine gewisse Priorität genossen, dann lediglich deshalb, weil hier die Kontakte schon etwas weiter gediehen seien. Sie dürften aber keinesfalls dazu führen, von dem Prinzip der Parallelität aller Ost-West-Gespräche, also Berlin, KSE, MBFR etc. abzuweichen und etwa den Beginn des einen von dem Erfolg des anderen abhängig zu machen. [...] Block-zu-Block-Verhandlungen kämen ebensowenig in Frage wie etwa Verhandlungen zwischen zwei Systemen. Es müsse sich um bilaterale bzw. multilaterale Verhandlungen zwischen solchen souveränen Staaten handeln, die am Rückzug ausländischer und an der Verminderung ihrer nationalen Truppen interessiert seien. [...] Die SU sei bereit, mit allen interessierten Staaten alsbald in Gedankenaustausch einzutreten.“ Allardt gab zu bedenken, daß diese Äußerung auf eine Bereitschaft der sowjetischen Regierung hinweisen könnte, Konsultationen mit der Bundesregierung aufzunehmen. Vgl. VS-Bd. 4604 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

## 260

**Aufzeichnung des Ministerialdirigenten van Well**

II A 1-84.20/11-1257/71 geheim

30. Juli 1971<sup>1</sup>

Betr.: Berlin-Verhandlungen;

hier: Arbeitssessen der drei Westbotschafter mit den Staatssekretären  
Frank und Bahr am 29. Juli 1971 in Berlin

Bei dem Arbeitssessen, das der Vorbereitung des Botschaftertreffens der Vier Mächte am 30. Juli<sup>2</sup> diene, machte der amerikanische Botschafter etwa folgende Ausführungen: Seine Regierung habe sichere Anhaltspunkte dafür, daß die Sowjetunion in Kürze das Berlin-Abkommen abschließen möchte. Abrassimow habe ihm gesagt, am 10. August werde es „Bewegung geben“, und bis zum 15. August könne man fertig sein. Mr. Rush wies darauf hin, daß Kwizinskij dasselbe gestern Dean gesagt habe.<sup>3</sup> Die Sowjets hätten ausgeführt, daß eine Fortsetzung der Botschaftsrats-Gespräche keinen Zweck mehr habe, die Botschafter sollten jetzt an die Arbeit gehen.

Rush drängte dann sehr darauf, daß die westliche Seite dem sowjetischen Wunsch entspreche, den Hinweis auf die „Konsultation und Zustimmung der DDR“ in den Vier-Mächte-Teil über den Zugang aufzunehmen.<sup>4</sup> Er begründete seine Haltung damit, daß die DDR unter allen Umständen mitverpflichtet werden müsse. Wenn einmal die Berlin-Regelung zustande gekommen und der Moskauer Vertrag ratifiziert sei, dann würden die Bundesrepublik und die DDR bald in die Vereinten Nationen aufgenommen, und dann würden auch die drei Westmächte in Ostberlin Botschaften errichten. (Hier warf Staatssekretär Frank ein, Botschafter Rush sei da etwas optimistisch, immerhin gebe es den Deutschland-Vertrag mit seinem Artikel 7<sup>5</sup>.) Die Frage der Anerkennung der DDR werde sich also ohnehin früher oder später stellen. Man solle sie jetzt für den freien Zugang in Pflicht nehmen. Überhaupt werde eine Berlin-Regelung nur dann ihren Zweck erfüllen, wenn sie von allen Beteiligten, auch von der DDR, voll akzeptiert werde.

Der französische Botschafter<sup>6</sup> wandte sich lebhaft gegen den Vorschlag. Damit würde der Rechtsposition des Westens in der Zugangsfrage Abbruch getan. Die

<sup>1</sup> Hat Staatssekretär Frank am 31. Juli 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Dem H[errn] Minister vorzulegen.“

Hat laut Vermerk vom 23. August 1971 Bundesminister Scheel vorgelegen.

Hat Ministerialdirektor von Staden am 24. August 1971 vorgelegen, der die Aufzeichnung an Vortragenden Legationsrat Blech weiterleitete.

Hat Blech am 24. August 1971 vorgelegen.

<sup>2</sup> Zum 26. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vgl. Dok. 262.

<sup>3</sup> Zum Vier-Mächte-Gespräch über Berlin auf Botschaftsratsebene am 27./28. Juli 1971 vgl. Dok. 257, Anm. 9.

<sup>4</sup> Vgl. dazu den gemeinsamen Entwurf der Vier Mächte vom 28. Mai 1971 zu einem Abkommen über Berlin in der Fassung vom 23. Juni 1971; Dok. 226.

<sup>5</sup> Für Artikel 7 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschlandvertrag) vgl. Dok. 154, Anm. 2.

<sup>6</sup> Jean Sauvagnargues.

Sowjets könnten behaupten, daß sie ihre Erklärung über die Zugangsprinzipien lediglich als Briefträger für die DDR abgegeben hätten. Seine Regierung werde diesen Vorschlag ablehnen.

Sir Roger Jackling bezog eine mittlere Position, hatte Verständnis für die Argumente von Rush, meinte jedoch schließlich, man solle es beim alten Text belassen.

Die Staatssekretäre Frank und Bahr hatten keine grundsätzlichen Bedenken gegen den sowjetischen Vorschlag, sie hielten es demgegenüber für entscheidend, daß die eigenständige sowjetische Verantwortung für die Zugangsprinzipien durch die Erwähnung der DDR nicht beeinträchtigt wird.

Botschafter Rush setzte sich dann mit gleicher Verve für den sowjetischen Vorschlag ein, den Teil über die Bundespräsenz radikal zu kürzen. Er meinte, man solle den Sowjets bei ihrem Bedürfnis, das Gesicht zu wahren, so weit wie irgend möglich entgegenkommen. Der Westen andererseits sollte auf Fragen des Gesichts und der Form keinen entscheidenden Wert legen. Man sollte überlegen, ob nicht die Frage der Ausschuß- und Fraktionssitzungen, um es den Sowjets leichter zu machen, aus dem Vierer-Abkommen herausgenommen und in den Brief der Drei Mächte an die Bundesregierung, der mit den Sowjets abzustimmen wäre, aufgenommen werden könne. Dem Westen müsse es auf die wirklichen Substanzfragen ankommen. Er sei sicher, daß er von den Sowjets bekommen würde:

- Bundespässe für Westberliner,
- Vertretung Westberlins in den internationalen Organisationen durch die Bundesrepublik,
- Teilnahme von Westberlinern am internationalen Austausch von Organisationen der Bundesrepublik,
- die Zustimmung zur Abhaltung internationaler Konferenzen in Berlin,
- den unbehinderten Zugang nach Berlin,
- plombierte Transporte,
- durchgehende Züge und Busse etc.

Gegen die Anerkennung der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Bindungen zwischen Berlin und Bund sollten wir als Gegenstück den Satz akzeptieren, daß Westberlin kein Teil der BRD ist und nicht zu ihr gehört. (Hier unterbrachen die Staatssekretäre Frank und Bahr den Botschafter Rush und bezeichneten diesen Satz als unannehmbar.)

Rush meinte auch, daß der sowjetische Vorschlag, im Vierer-Abkommen Amtshandlungen von Bundesorganen in Berlin zu verbieten, die dem Obersatz (Aufrechterhaltung der Bindungen, aber kein Teil der BRD und nicht zu ihr gehörig) widersprächen, nicht von vornherein abgelehnt werden sollte. Daraus ließe sich etwas machen. Auch hier warfen die Staatssekretäre Frank und Bahr ein, daß das nicht akzeptabel sei.

Der britische Botschafter äußerte gegenüber Botschafter Rush die Vermutung, daß er, Rush, sich offenbar schon weitgehend mit Abrassimow geeinigt habe. Rush wich diesem Hinweis mit einem Scherz aus. (Audland sagte mir anschließend, jetzt begreife er, warum Kwizinskij Dean gestern gesagt habe, er hoffe,

daß die Briten und die Franzosen nunmehr auch bessere Weisungen bekommen würden.)

Das Gespräch hinterließ den Eindruck, daß Amerikaner und Sowjets nunmehr einen energischen Versuch machen wollen, in Kürze durch Kompromisse eine Berlin-Regelung zu erreichen. Die nächste Woche wird für die Ausarbeitung der westlichen Positionen, vor allen Dingen für die Berücksichtigung der vitalen Interessen der Bundesrepublik und Berlins, entscheidend sein.

van Well

VS-Bd. 4523 (II A 1)

261

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

30. Juli 1971

Top Secret

To: Henry Kissinger, White House, Washington

From: Egon Bahr

- 1) Ich werde heute dem Bundeskanzler in seinem Urlaubsort<sup>1</sup> die Ergebnisse der Besprechungen zu dritt vorlegen.
- 2) Wir sollten an der Position festhalten, daß ein sowjetisches Generalkonsulat nur akzeptiert wird, wenn die Sowjets die Bundespässe für die Berliner akzeptieren.
- 3) Wir sollten – wie hier im einzelnen besprochen – versuchen, das Ganze auf die offizielle Ebene in einer Sitzungsfolge ab 10.8. zu übertragen. Es könnte erforderlich sein, daß Sie Bedenken dagegen in Washington überwinden helfen.
- 4) Die Russen haben sich an unsere Absprachen gehalten und erklärt, daß man auf der Beraterebene nicht mehr weiterkönnen. Ken<sup>2</sup> hat gestern abend sehr eindrucksvoll Sauvagnargues und Jackling darauf vorbereitet, daß er den Versuch machen wolle, in einer Sitzungsfolge ab 10. August zum Abschluß zu kommen.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bundeskanzler Brandt hielt sich seit dem 23. Juli 1971 zu einem dreiwöchigen Erholungsurlaub auf Sylt auf.

<sup>2</sup> Kenneth Rush.

<sup>3</sup> Zum Gespräch des Staatssekretärs Frank und des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit den Botschaftern Jackling (Großbritannien), Rush (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) am 29. Juli 1971 vgl. Dok. 260.

Die Engländer werden mitgehen. Der Franzose ist auch für die Botschafterebene, aber skeptisch über die Erfolgchance und kritisch gegen einige sowjetische Formulierungs-Vorschläge, die in die Richtung des mit Falin Vereinbarten gehen, aber aus taktischen Gründen verschärft wurden.

Die ganze Operation wird nicht unkompliziert. Ich werde mit Ken insbesondere darüber reden, daß eine gewisse Vorsicht nötig ist, um der Vermutung nicht Vorschub zu leisten, die Sache sei bereits zwischen den Russen und Amerikanern vorgeklärt.

5) Wir sind uns auf westlicher Seite einig, daß praktisch eine Nachrichtensperre ab heute verhängt wird.<sup>4</sup>

6) Der Bundeskanzler hat mit Barzel ein Vier-Augen-Gespräch gehabt und ihm die Positionen der Bundesregierung für die Berlin-Regelung genauestens erläutert. Die Punkte, die Barzel zu berücksichtigen gebeten hat, werden durch die vorgesehene Vereinbarung voll gedeckt.<sup>5</sup>

Herzlichen Gruß  
[Bahr]

**Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 439**

<sup>4</sup> Am 3. August 1971 teilte Staatssekretär Frank Bundesminister Ehmke mit, im Gespräch mit den Botschaftern der Drei Mächte, Jackling (Großbritannien), Rush (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) am 29. Juli 1971 sei vereinbart worden, „daß bis Mitte August keine Mitteilungen über den Gang der Berlin-Verhandlungen mehr an die Presse herangetragen werden sollten“. Rush habe im 26. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin am 30. Juli 1971 eine entsprechende Mitteilung gemacht. Er, Frank, rege an, auch die „beteiligten deutschen Stellen“ anzuweisen, „ab sofort nichts mehr über den gegenwärtigen Stand und die weitere Entwicklung der Berlin-Gespräche nach außen verlauten zu lassen“. Vgl. VS-Bd. 4523 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>5</sup> Zu seinem Gespräch mit CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendem Barzel am 22. Juli 1971 notierte Bundeskanzler Brandt: „1) Ich unterrichtete B[arzel] aufgrund meines beiliegenden Sprechzettels. Er dankte sich für die Unterrichtung, betonte den vertraulichen Charakter des Gesprächs und teilte mit, daß er auch während seines Urlaubs für weitere bzw. offizielle Unterrichtung zur Verfügung stehe. 2) B[arzel] widersprach zu keinem der von mir dargelegten Punkte. Er wies darauf hin, in seiner Fraktion werde besonders darauf geachtet werden, ob das Bundesverwaltungsgericht in Berlin bleibe und ob weiterhin Fraktionssitzungen in Berlin stattfinden könnten (Dollpunkte‘). Er würde es begrüßen, wenn das Festschreiben des Tatbestandes, daß Berlin nicht durch den Bund regiert wird, unter Hinweis auf die seinerzeitigen alliierten Suspensionen erfolge, d. h. Nichtschaffung eines neuen Tatbestandes. Auch würde er es für wichtig halten, daß die Sowjets die Alliierten über die Verpflichtungen der DDR in einer Form unterrichten, die es dieser nicht gestatten, nach ein paar Jahren eine ganz andere Haltung einzunehmen.“ Vgl. Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 160.

## 262

**Aufzeichnung des Ministerialdirigenten van Well**

II A 1-84.20/11-1160/71 geheim

4. August 1971<sup>1</sup>Herrn Staatssekretär<sup>2</sup>

Betr.: Berlin-Verhandlungen

hier: Treffen der Botschafter am 30. 7. 1971

Zur Unterrichtung

## I. Wesentliche Ergebnisse

1) In vorbereiteten Erklärungen kommentierten die Botschafter den Stand der Verhandlungen nach der zweiten Lesung durch die Botschaftsräte<sup>3</sup> und legten ihre Vorstellungen zum weiteren Verfahren dar.

2) Abgesehen von einigen unwesentlichen Punkten, in denen sich eine leichte Änderung der sowjetischen Haltung andeutete, waren beide Seiten bemüht, vor dem Eintritt in die Schlußphase keine Position in wichtigen Sachfragen zu räumen.

3) Die Botschafter vereinbarten, zu einer intensiven Sitzung, die sich gegebenenfalls über mehrere Tage erstrecken kann, am 10. August zusammenzukommen.<sup>4</sup> Treffen der Botschaftsräte werden in der Zwischenzeit nicht stattfinden.

## II. Im einzelnen

1) Zur Lage der Verhandlungen allgemein bemerkte der französische Botschafter in Übereinstimmung mit seinen westlichen Kollegen, der zweite Durchgang sei nicht sehr erfolgreich gewesen. Die Botschaftsräte hätten keine weiteren Fortschritte erzielen können, da die Parteien jetzt zu den wesentlichen Fragen vorgestoßen seien. Die Verhandlungen müßten nunmehr von den Botschaftern unmittelbar übernommen werden. In diesem Stadium sei es notwendig, sich das Ziel der Gespräche noch einmal vor Augen zu führen: Endziel sei, Spannungen zu verringern und nicht neue Elemente in die Situation einzuführen. Dies könne nur erreicht werden, wenn beide Seiten davon Abstand nähmen, dem anderen Verhandlungspartner seine politischen Ansichten aufzwingen zu wollen. Wenn man jetzt daran gehe, das Skelett des gemeinsam erarbeiteten Textentwurfs<sup>5</sup> mit Fleisch anzufüllen, müsse man sehr vorsichtig sein, daß nicht das Rückgrat gebrochen werde.

<sup>1</sup> Durchdruck.

Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Blech und Legationsrat I. Klasse Kastrup konzipiert.

<sup>2</sup> Paul Frank.

<sup>3</sup> Zum Vier-Mächte-Gespräch über Berlin auf Botschaftsratsebene am 27./28. Juli 1971 vgl. Dok. 257, Anm. 9.

<sup>4</sup> Zum 27. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vgl. Dok. 271.

<sup>5</sup> Für den gemeinsamen Entwurf der Vier Mächte vom 28. Mai 1971 für ein Abkommen über Berlin in der Fassung vom 23. Juni 1971 vgl. Dok. 226.

Auch Abrassimow erklärte, daß der Versuch der Botschaftsräte, in der zweiten Lesung die Zahl der noch offenen Fragen zu reduzieren, kein Erfolg gewesen sei. Der Grund dafür sei allerdings nach seiner Auffassung darin zu suchen, daß die westliche Seite neue Punkte aufgebracht habe und die Botschaftsräte anscheinend Weisung gehabt hätten, sich nicht zu beeilen.

2) Detaillierte Stellungnahmen wurden zu noch offenen Fragen hinsichtlich Zugang, Verhältnis BRD/Berlin (West), Außenvertretung, sowjetische Interessen in Berlin (West) sowie zum weiteren Procedere abgegeben. Davon ist folgendes bemerkenswert:

a) Zugang

Die von den Sowjets in den letzten Botschaftsratssitzungen erhobene Forderung, auch in Teil II (also nicht nur im entsprechenden Annex) auf Konsultationen mit der DDR Bezug zu nehmen, wurde von Sauvagnargues als „für die französische Delegation“ gänzlich unannehmbar zurückgewiesen. Durch einen solchen Zusatz würde die sowjetische Verpflichtung hinsichtlich des Zuganges erheblich abgeschwächt.

Abrassimow bemerkte dazu, die drei Westmächte würden an irgendeinem Punkt die DDR anerkennen müssen. Die westliche Position würde gestärkt, falls die UdSSR und die DDR sich vorher über den „Transit“ geeinigt hätten.

b) Verhältnis BRD/Berlin (West)

Der britische Botschafter betonte, die alliierte Seite könne ihre Rechtsauffassung über das Verhältnis BRD/Berlin (West) nicht ändern. Es sei bereits ein Zugeständnis, wenn der Sowjetunion gegenüber zum ersten Mal eine Feststellung hierüber gemacht werde. Zu Sitzungen von Bundestags- und Bundesratsausschüssen sowie von Fraktionen führte Jackling aus, die westliche Seite sei bereit festzustellen, daß Fraktionen und Ausschüsse nur einzeln („single“) zusammentreten würden. Für Ausschüsse müsse jedoch eine Ausnahme gemacht werden, die es erlaube, daß bis zu drei Ausschüsse zusammen oder gleichzeitig tagen könnten, falls die Materie es erforderlich mache.

Abrassimow wiederholte den sowjetischen Standpunkt, daß die Westsektoren kein Teil der BRD seien, nicht zu ihr gehörten und nicht von ihr regiert würden. Die Sowjets seien aber bereit, in dem betreffenden Abschnitt des Vier-Mächte-Teils zunächst die Bindungen zu erwähnen, die „aufrechterhalten und entwickelt“ werden könnten. Es müsse allerdings klar sein, daß Bundesbehörden, der Bundespräsident, der Kanzler, das Kabinett, Ausschüsse des Bundestages und Bundesrats, Fraktionen des Bundestages und Regierungsbeamte („state officials“) kein Recht hätten, in West-Berlin Tätigkeiten auszuüben, die mit dem von ihm erwähnten Prinzip unvereinbar seien.

c) Außenvertretung

Botschafter Rush stellte folgende Richtlinien auf, die den kommenden Erörterungen zugrunde liegen sollten:

- Unterschiedliche Standards müßten vermieden werden, um künftige Schwierigkeiten auszuschließen.
- Falls die westliche Seite in Abweichung von der Konstruktion der anderen operativen Teile des Abkommens sich zu einem Austausch von Mitteilungen

bereit finden sollte, so könne dies jedoch nicht bedeuten, der Sowjetunion die gleichen Rechte wie den drei Westmächten bei der Entscheidung der Frage einzuräumen, wie die Westsektoren im Ausland vertreten werden.

- Eine Verminderung der gegenwärtigen westlichen Praxis komme nicht in Betracht. Die Alliierten seien insoweit durch vertragliche Verpflichtungen gegenüber der Bundesrepublik gebunden.<sup>6</sup>
- Eine zweifache Vertretung der Westsektoren durch die BRD und die Drei Mächte bei Verträgen, internationalen Organisationen oder Konferenzen, je nach der betroffenen Materie, müsse vermieden werden.

Ein vernünftiger Kompromiß könne wie folgt aussehen:

Die westliche Seite stelle zunächst fest, daß die drei Westmächte sich ihre Rechte und Verantwortlichkeiten auf diesem Gebiet, einschließlich Angelegenheiten bezüglich Sicherheit und Status, vorbehalten. Dem solle sie aber die Mitteilung anschließen, daß sie die Vertretung der Interessen und der Einwohner West-Berlins nach außen an die BRD delegiert hätten. Die sowjetische Vorstellung, jede Seite solle sich auf die Beschreibung der Praxis in ihren jeweiligen Ländern beschränken, sei nicht akzeptabel.

Was die Benutzung von Bundespässen durch Westberliner anbetreffe, so sei dies ein zentraler Punkt für die westliche Seite. Er, Rush, könne dessen Bedeutung nicht überbetonen. Um den Sowjets entgegenzukommen, seien die Alliierten bereit, Form und Art der Ausstellung zu ändern.

Abrassimow antwortete, die Vier Mächte würden in der Frage der Außenvertretung nicht zu einer Einigung gelangen, falls sie dem Weg folgten, den Rush vorgeschlagen habe. Es sei ferner gänzlich ausgeschlossen, daß die Sowjetunion Bundespässe für Westberliner anerkennen werde.

#### d) Weiteres Procedere

Die westlichen Botschafter erklärten übereinstimmend, daß nunmehr der Zeitpunkt gekommen sei, selbst die Verhandlungen zu übernehmen. Abrassimow stimmte dem zu. Die Arbeit solle, wie er erklärte, so lange und so intensiv wie möglich fortgesetzt werden, um eine Einigung zustande zu bringen. Seiner Meinung nach sollten auf Botschafterebene zunächst die schwierigsten Fragen geregelt werden. Danach könnten andere noch offene Punkte von den Botschaftsräten erörtert werden.

#### III. Bewertung

1) Es fällt auf, daß die westlichen Botschafter nicht – wie in grundsätzlichen Fragen während der letzten Treffen – den Sowjets unisono gegenübertraten, sondern getrennte Erklärungen abgaben, die vor der Sitzung wohl nicht bis in Einzelheiten miteinander abgestimmt waren. Dennoch besteht kein Grund zu der Annahme, daß unter den Alliierten Meinungsunterschiede in Kernfragen westlicher Interessen bestehen. Gewisse Nuancen in der Einschätzung des Stel-

<sup>6</sup> Im Schreiben der drei Hohen Kommissare vom 26. Mai 1952 an Bundeskanzler Adenauer über die Ausübung des den Drei Mächten vorbehaltenen Rechts in bezug auf Berlin erklärten McCloy, Kirkpatrick und François-Poncet, „ihr Recht in bezug auf Berlin in einer Weise auszuüben, welche [...] den Bundesbehörden gestattet, die Vertretung Berlins und der Berliner Bevölkerung nach außen sicherzustellen“. Vgl. das Schreiben Nr. X in der Fassung vom 23. Oktober 1954; BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 500.



lenwertes des einen oder anderen Punktes hat es im Laufe der Verhandlungen immer wieder gegeben, ohne daß darunter die Einheitlichkeit der Haltung gegenüber der östlichen Seite gelitten hätte. Insgesamt haben die Alliierten auch in dieser Sitzung vor der entscheidenden Verhandlungsphase den westlichen Standpunkt mit Nachdruck und Festigkeit in einer Weise vertreten, die unseren Wünschen in vollem Umfang gerecht wird.

2) Der Übergang der Verhandlungen auf die Ebene der Botschafter könnte im gegenwärtigen Stadium als verfrüht erscheinen. Demgegenüber ist jedoch zu bedenken, daß die Botschaftsräte über die noch offenen Fragen in extenso diskutiert haben, ohne weitere Kompromißformeln zu finden. Da nach dem Eindruck der Alliierten der sowjetische Botschaftsrat<sup>7</sup> einen äußerst engen Spielraum für die Fortführung der Gespräche erhalten hatte, waren auf der Botschaftsratsebene keine Fortschritte mehr zu erwarten. Im Interesse eines zügigen Fortgangs der Verhandlungen sollten deshalb etwaige Bedenken gegen den Zeitpunkt von Verhandlungen durch die Botschafter zurücktreten. Wir müssen jedoch darauf bedacht sein, die kommenden Gespräche sehr sorgfältig vorzubereiten.

gez. van Well

VS-Bd. 4523 (II A 1)

## 263

### Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Bräutigam

II A 1-84.20/11-1158/71 geheim

4. August 1971<sup>1</sup>

Betr.: Berlin-Verhandlungen

In einer Besprechung bei StS Frank, an der auch MDg van Well, Leitender Senatsrat Meichsner (LV Berlin), VLR Dr. Bräutigam und LR I von Richthofen teilnahmen, berichtete StS Bahr über seine kürzlichen Gespräche mit dem Bundeskanzler und Bundesminister Scheel an deren Urlaubsorten. Die Gespräche hätten, so sagte StS Bahr, folgendes Ergebnis gehabt:

1) Die sowjetische Forderung, daß die Zustimmung der DDR zur Zugangsregelung in Teil II A<sup>2</sup> erwähnt werde, könne akzeptiert werden, wenn sichergestellt sei, daß die unmittelbare und eigenständige Verpflichtung der Sowjetunion dadurch nicht beeinträchtigt werde.

<sup>7</sup> Julij Alexandrowitsch Kwizinskij.

<sup>1</sup> Hat Staatssekretär Frank am 6. August 1971 vorgelegen.

<sup>2</sup> Für den gemeinsamen Entwurf der Vier Mächte vom 28. Mai 1971 für ein Abkommen über Berlin in der Fassung vom 23. Juni 1971 vgl. Dok. 226.

MDg van Well erklärte dazu, daß vor allem auf französischer Seite erhebliche Bedenken gegen die Annahme des sowjetischen Vorschlags bestünden. Dabei müsse man bedenken, daß möglicherweise auch die Konsultationsklausel durch eine solche Konstruktion entwertet werde. Man könne nicht ausschließen, daß sich die Sowjets später nur noch als Zwischenträger zur DDR betrachten würden.

2) Die sowjetische Formel, Berlin sei kein Teil der Bundesrepublik und gehöre nicht zu ihr, sei für die Bundesregierung unter keinen Umständen akzeptabel. Der zweite Halbsatz sei dabei noch bedenklicher als der erste.

MDg van Well sagte, man müsse damit rechnen, daß uns die alliierten Botschafter<sup>3</sup> zu einer Überprüfung der deutschen Position (Berlin sei nicht als Land der Bundesrepublik anzusehen) auffordern werden. Man dürfe in diesem Punkt jetzt keinen Zweifel daran lassen, daß wir in dieser Frage keinen Spielraum haben.

StS Bahr stimmte dem zu, meinte aber, man solle doch prüfen, ob die Alliierten früher einmal eine andere Formel für das Verhältnis Berlin/Bundesrepublik gebraucht hätten als unsere jetzige Position. Entscheidend sei, daß der Westen nicht über seine bisherige Position hinausgehe.

3) Der Bundeskanzler und Bundesminister Scheel seien damit einverstanden, wenn man den Abschnitt „Verhältnis Berlin/Bundesrepublik“ kürzer als bisher vorgesehen fasse, unter der Voraussetzung allerdings, daß später kein Streit über die Auslegung entstehe. Deshalb sei eine verbindliche Interpretation notwendig. Uns könne es nur recht sein, wenn dies durch einen Brief der Drei Mächte an die Bundesregierung geschehe, dessen Inhalt mit den Sowjets abgestimmt sei und der ihnen anläßlich der Unterzeichnung übermittelt werde. Mit der Annahme dieses Briefes könne die Sowjetunion der darin niedergelegten Interpretation nicht mehr widersprechen. Davon zu trennen sei ein Brief der Drei Mächte an die Bundesregierung, in dem die früheren alliierten Vorbehalte noch einmal aufgeführt würden. Dieser letztere Brief sei natürlich nicht zur Übermittlung an die Sowjetunion geeignet.

Das Schreiben der Drei Mächte an die Bundesregierung über die Interpretation der Bestimmungen zur Bundespräsenz solle so kurz wie möglich gehalten sein. Es genüge, darin nur die Beschränkungen aufzuführen und anschließend festzustellen, daß alles, was nicht verboten ist, erlaubt sei.

4) Der Bundeskanzler habe sich für eine unterschiedliche Regelung der Ausschuß- und Fraktionssitzungen ausgesprochen. Er sei einverstanden, wenn Gegenstand der Ausschußberatungen in Berlin nur die Verpflichtungen des Bundes und die zur Übernahme vorgesehene Gesetzgebung sei. Bei den Fraktionssitzungen seien dagegen solche beschränkenden Auflagen nicht möglich. Die Fraktionen berieten auch über die Tagesordnung künftiger Sitzungen, über die Behandlung kleiner und großer Anfragen etc.; das könne man nicht ausschließen. Die Fraktionssitzungen in Berlin sollten nicht Sitzungen besonderer Art werden.

<sup>3</sup> Pjotr A. Abrassimow (UdSSR), Roger W. Jackling (Großbritannien), Kenneth Rush (USA) und Jean Sauvagnargues (Frankreich).

MDg van Well erklärte, daß es sehr schwer sein werde, in diesem Stadium noch zusätzliche Forderungen einzubringen. Bisher hätten wir stets den Standpunkt vertreten, daß für die Beratungsgegenstände der Fraktionen die gleichen Beschränkungen gelten sollten wie für die Ausschüsse. Auch der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion<sup>4</sup> habe sich mit einer solchen Regelung einverstanden erklärt.

5) Der Bundeskanzler und Bundesminister Scheel seien übereinstimmend der Auffassung, daß wir auf eine Anerkennung der Bundespässe durch die Sowjetunion nicht verzichten könnten.

StS Bahr räumte ein, daß die Sowjets diese Forderung bisher immer kategorisch abgelehnt hätten. Vielleicht müsse man den Sowjets jetzt sagen, so meinte StS Bahr, daß sich der Westen ohne Anerkennung der Bundespässe nicht mit einem sowjetischen Generalkonsulat in Westberlin<sup>5</sup> einverstanden erklären könne. Dies werde vielleicht die schwierigste Frage in der Schlußphase der Verhandlungen sein.

MDg van Well unterrichtete die Staatssekretäre davon, daß die Amerikaner jetzt offenbar bereit seien, die Errichtung des Generalkonsulats im Vier-Mächte-Abkommen selbst zu erwähnen. Wegen der Einzelheiten solle auf einen besonderen Briefwechsel verwiesen werden.

StS Frank und StS Bahr sahen keine Bedenken, so zu verfahren. Die geeignete Stelle für eine Erwähnung des Generalkonsulats sei im Annex über die Außenvertretung, und zwar am besten hinter der Bestimmung über die Ausübung der konsularischen Funktionen für Westberliner. Einen besonderen Annex über das Generalkonsulat solle es nicht geben.

Bräutigam

VS-Bd. 4523 (II A 1)

<sup>4</sup> Rainer Barzel.

<sup>5</sup> Zur Frage der Errichtung eines sowjetischen Generalkonsulats in Berlin (West) vgl. Dok. 231, Anm. 7.

## 264

**Botschafter Pauls, Washington, an Bundesminister Scheel**

**Z B 6-1-12935/71 geheim**  
**Fernschreiben Nr. 1714**

**Aufgabe: 4. August 1971, 13.45 Uhr**  
**Ankunft: 4. August 1971, 19.25 Uhr**

Für Bundesaußenminister, Staatssekretär<sup>1</sup> und D Pol<sup>2</sup>

Betr.: Beziehungen Washington–Peking

Inhalt:

- 1) Bedeutung Taiwans
- 2) US-japanische Beziehungen
- 3) Moskaus Reaktion
- 4) Hanoi
- 5) Mögliche weltpolitische Auswirkungen
- 6) Mögliche Gestaltung der US-chinesischen Beziehungen

Kissinger, den ich gestern ausführlich sprach, beurteilte die ersten Auswirkungen der amerikanischen China-Initiative<sup>3</sup> zurückhaltend. Es werde zu keinen guten Beziehungen zwischen Washington und Peking kommen. Sie würden auf eine schwer abzusehende Zeit sicher schlechter bleiben als zwischen Washington und Moskau. Der Antagonismus werde fort dauern, aber aus der Isolation auf das Feld der Kontakte gebracht werden. Taiwan bleibe eine wichtige und unentbehrliche Position in dem pazifischen Bündnissystem der USA<sup>4</sup>, und die amerikanische Politik gegenüber Taiwan werde natürlich von den übrigen asiatischen pazifischen Verbündeten Amerikas scharf beobachtet. Es ergebe sich schon aus der unverzichtbaren Position Taiwans eine Begrenzung für die mögliche Entwicklung der Beziehungen zwischen Washington und Peking, wie immer die UN-Frage sich entwickeln werde. Das könne, auch nachdem die amerikanische Regierung ihre beabsichtigte Politik verdeutlicht habe<sup>5</sup>, noch niemand übersehen. Für Japan sei wohl Ankündigung des Nixon-Gesprächs zunächst ein Schock gewesen. Es sei dem Weißen Haus sehr schwer gefallen, Tokio nicht vorher zu unterrichten, aber dann hätte man vor allem Taiwan vorher unterrichten müssen, und der ganze Approach wäre mit Sicherheit dadurch entscheidend gestört worden. Inzwischen habe er den Eindruck, daß die ame-

<sup>1</sup> Hat Staatssekretär Frank am 5. August 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirektor von Staden verfügte.

<sup>2</sup> Hat Ministerialdirektor von Staden am 5. August 1971 vorgelegen.

<sup>3</sup> Zur Ankündigung des Präsidenten Nixon vom 15. Juli 1971, der Volksrepublik China einen Besuch abzustatten, vgl. Dok. 252, Anm. 4.

<sup>4</sup> Zu den Bündnisverträgen zwischen den USA sowie Australien, Japan, Neuseeland, den Philippinen und der Republik China (Taiwan) vgl. Dok. 285.

<sup>5</sup> Am 2. August 1971 gab der amerikanische Außenminister Rogers in einer Pressekonferenz in Washington die Richtlinien der künftigen amerikanischen Politik hinsichtlich einer Vertretung Chinas in der UNO bekannt. Er führte dazu aus: „The United States accordingly will support action at the General Assembly this fall calling for seating the People's Republic of China. At the same time the United States will oppose any action to expel the Republic of China or otherwise deprive it of representation in the United Nations.“ Vgl. DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 65 (1971), S. 193.

rikanisch-japanische Zusammenarbeit eine Tendenz zeige, sich noch mehr zu vertiefen als vor der Ankündigung. Das Interesse dafür liege auf beiden Seiten. Amerika nehme seine Bündnisverpflichtungen und Zusammenarbeit mit Japan sehr ernst, und die Japaner sehen das genauso. Niemandem sei an einer unabhängigen und eigenständigen Militärpolitik Japans gelegen, die die pazifische und asiatische Lage noch zusätzlich komplizieren könne. Aus Moskau sei noch kaum eine Reaktion spürbar. Mit einer Auswirkung auf SALT sei nicht zu rechnen. Vielleicht mit einem noch wachsenden Interesse Moskaus, die europäischen Dinge zu entspannen und zu konsolidieren. Im Augenblick sei das bemerkenswerteste, daß noch kaum eine Reaktion sich abzeichne. Auch Hanoi habe noch kaum reagiert, in Paris am Verhandlungstisch<sup>6</sup> sei nichts spürbar. Soviel eine amerikanisch-chinesische Annäherung für Hanoi bedeuten müsse, wisse es natürlich, daß es zu keiner amerikanisch-chinesischen Kollusion zur Beendigung des Vietnam-Krieges kommen werde. Natürlich sei die Besuchsankündigung ein Ereignis, daß die Ablösung des weltpolitischen Dualismus durch ein Dreiecksverhältnis Washington-Moskau-Peking vorantreibe, und in dieser Konstellation werde auch das engere Dreieck Washington-Tokio-Peking interessanter werden, um so mehr als die gegenwärtige amerikanische Politik die Japaner natürlich antreibe, ihr eigenes Verhältnis zu Peking zu verbessern. Wie sich jedoch dieses Dreiecksverhältnis gestalte, sei noch gar nicht abzusehen. Die amerikanische Regierung werde um eine Verbesserung ihrer Beziehungen zur Sowjetunion bemüht sein, um dieser auch praktisch zu verdeutlichen, daß sie ihre Initiative gegenüber Peking nicht als gegen Moskau gerichtet betrachte. Auf der anderen Seite sei durchaus damit zu rechnen, daß sowohl Moskau wie Peking Anstrengungen unternehmen, um ihre eigenen Schwierigkeiten wenn nicht auszuräumen, so doch herunterzuspielen. Die längste Landgrenze der Erde zwischen beiden sei für beide eine nicht ausräumbare Belastung, aber biete natürlich auch Möglichkeiten, angespannte Beziehungen zu entspannen und zu verbessern. Meine Frage nach den diplomatischen Beziehungen zwischen Washington und Peking beantwortete Kissinger etwas ausweichend. Er meinte, zwei Staaten könnten diplomatische Beziehungen haben und trotzdem könnten ihre Beziehungen herzlich schlecht sein. Auf der anderen Seite könne es auch bei Fehlen diplomatischer Beziehungen Kontakte und Zusammenarbeit geben. Dafür gebe es eine Reihe Beispiele. Seine Antwort ließ mehr oder weniger erkennen, daß er nicht mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen als einem Ergebnis der Reise Nixons rechne. Als ich ihn daraufhin fragte, ob er folgendes Resultat der Reise als befriedigend ansehen würde: eine Erklärung Nixons und der chinesischen Regierung, man habe sich ausgesprochen und beschlossen, die Kontakte fortzusetzen. Der Präsident habe Tschou En-lai zu einem Besuch nach Washington eingeladen, und dieser habe angenommen, meinte er, der erste Teil sei nützlich. Daß es zu einer Einladung Tschous schon bei Gelegenheit des Nixon-Besuchs kommen werde, glaube er kaum. Er glaube nicht, daß Tschou Washington in irgendeiner schon abzusehenden Zeit besuchen werde. Aus einer Nebenbemerkung gewann ich den Eindruck, daß für den Entschluß Nixons, nach Peking zu fahren und dies jetzt

<sup>6</sup> Seit dem 10. Mai 1968 verhandelten die USA und die Demokratische Republik Vietnam (Nordvietnam) in Paris über eine Beendigung des Vietnam-Krieges.

schon in einer relativ ungeklärten Lage bekanntzugeben, nicht ohne Einfluß gewesen ist, daß das Weiße Haus über schon recht weit gediehene Reisepläne von Muskie und Edward Kennedy unterrichtet war, deren Reisen, wenn sie noch stattfinden sollten, durch die Nixon-Ankündigung natürlich relativiert sind, während sie ohne diese eine Sensation bedeutet hätten.

Ich darf anregen, diesen Bericht dem Herrn Bundeskanzler vorzulegen.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 9883 (I B 5)

## 265

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

Geheim

5. August 1971<sup>1</sup>

Protokoll des Gespräches StS Bahr/StS Dr. Kohl, Bundeskanzleramt, Bonn, am 5. August 1971, 10.30 Uhr bis 12.45 Uhr. Delegationen wie bisher.

StS *Bahr* begrüßte die Delegation der DDR und bat StS Kohl als Gast zu beginnen.

StS *Kohl* erklärte, er habe beim letzten Mal<sup>2</sup> die Vorstellungen seiner Seite zu grundsätzlichen Fragen des grenzüberschreitenden Verkehrs zwischen der BRD und der DDR erläutert und zu StS Bahrs Ausführungen betreffend die Elemente V und X<sup>3</sup> Stellung genommen. Hierzu habe StS Bahr sich seinerseits noch nicht wieder geäußert, vielmehr in Aussicht gestellt, dies heute im einzelnen zu tun. Er schlage daher vor, daß StS Bahr jetzt den Standpunkt seiner Regierung darlege.

StS *Bahr* sagte, man habe sich beim letzten Mal darüber verständigt, eine Art zweiten Durchgang vorzunehmen. Seine Seite habe die bisherigen Ergebnisse geprüft und dabei die Elemente, die nach seiner Vorstellung noch Teil des Vertrages, nach Vorstellung StS Kohls jedoch in Annexe aufgenommen werden sollten, über X hinaus numeriert. Dies sei aber eine Formfrage ohne Bedeutung.

<sup>1</sup> Ablichtung.

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

Hat Staatssekretär Frank vorgelegen, der die Weiterleitung an Bundesminister Scheel verfügte.

Hat laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats Hallier vom 12. August 1971 Scheel vorgelegen.

<sup>2</sup> Zum 14. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 19. Juli 1971 in Ost-Berlin vgl. Dok. 250 und Dok. 251.

<sup>3</sup> Im elften Gespräch mit Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, am 30. April 1971 legte der Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, eine überarbeitete Fassung seiner erstmals im zehnten Gespräch am 31. März 1971 in Ost-Berlin vorgetragenen zehn „Elemente eines Vertrags zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über Fragen des Verkehrs“ vor. Vgl. dazu Dok. 149.

Die Überlegungen auf seiner Seite hätten aber ergeben, daß es gerade dann, wenn man Formulierungen versuche, fraglich werde, ob Fortschritte trotz des Dissenses über den Anwendungsbereich des Vertrages möglich seien. Man habe bisher in Kenntnis der beiderseitigen verschiedenen Standpunkte versucht, Sachpunkte zu klären. Aber wenn man an die Formulierung herangehe, dann zeige es sich, daß bei vielen Formulierungsversuchen der Dissens ans Licht komme oder entschieden werden müsse. StS Kohl werde selbst bei seinen Formulierungen darauf gestoßen sein.

Man sei sich in einem sehr frühen Stadium schon einig gewesen, Fragen des Verkehrs zwischen der BRD und Berlin dann vorrangig zu behandeln, wenn der Stand der Vier-Mächte-Gespräche das erlaube. Damit sei klar – jedenfalls seiner Ansicht nach –, daß der hier zu besprechende Verkehrsvertrag den Berlin-Verkehr bislang ausklammere. Dies habe nicht mit StS Kohls Auffassung übereingestimmt. Er, Bahr, habe jetzt den Versuch gemacht, ein Element zu formulieren, das er, um nicht mit den übrigen Nummern in Verwirrung zu geraten, A nenne, und das beispielsweise zwischen der Präambel und dem Element I stehen könne. Sinn dieses Elementes A sei die Feststellung, daß Gegenstand dieses Abkommens der grenzüberschreitende Verkehr von Personen und Gütern der beiden vertragsschließenden Partner in und durch ihr Hoheitsgebiet sei. Satz 2 des Elementes A müsse dann festlegen, daß dieses Abkommen nicht für den Verkehr zwischen der BRD und Berlin (West) gelte. Wenn hier von einem Abkommen gesprochen werde, so wolle er sofort klarstellen, daß es sich dabei um einen Vertrag zwischen zwei Staaten handeln solle und daß im Falle von Schwierigkeiten oder Zweifeln bei Anwendung oder Auslegung dieses Abkommens man sich von den in der Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>4</sup> zum Ausdruck kommenden Grundsätzen leiten lassen könne. Es solle ferner offen bleiben, ob es sich um einen Staatsvertrag oder ein Regierungsabkommen handle. Er sei sich darüber im klaren, daß mit dem Element A eine Reihe grundsätzlicher Fragen im Hinblick auf die Struktur angesprochen, andererseits eine gewisse thematische Nähe zu den Vier-Mächte-Verhandlungen erreicht werde.

Erstens: Wenn man von einem Element A ausgehe, so sei man sehr viel freier, sowohl bei den Grundsätzen als auch bei den Sachlösungen, bei denen man bislang darunter gelitten habe, daß gefundene Formulierungen zu Mißverständnissen führen könnten.

Zweitens berücksichtige das Element A den Gesichtspunkt, daß das Abkommen zwischen der BRD und der DDR über den Berlin-Verkehr die Ergänzung des Vier-Mächte-Ergebnisses sein solle und daher gesondert von dem Allgemeinen Verkehrsabkommen erörtert und abgeschlossen werden müsse.

Er gehe davon aus, daß auf der Seite der DDR die Konsultationen ebenso umfassend Stand und Thematik der Vier-Mächte-Besprechungen zur Kenntnis der DDR-Stellen brächten wie auf unserer Seite. Danach sei StS Kohl sicher klar, daß eine Vereinbarung der Vier Mächte, für die das deutsche Abkommen ein unerläßlicher Teil sei, ein Regierungsabkommen werden solle, mithin nicht der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften bedürfe. Es sei im gemein-

<sup>4</sup> Für den Wortlaut des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge vgl. UNTS, Bd. 1155, S. 332–353. Für den deutschen Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1985, Teil II, S. 927–960.

samen Interesse der beiden deutschen Staaten, daß von deutscher Seite keine Form gewählt werde, durch die ein Verzögerungsfaktor in die Berlin-Regelung gebracht werde. Andererseits habe StS Kohl doch wohl die Bereitschaft der Bundesregierung gesehen, einen Vertrag mit der DDR abzuschließen, wie er zwischen Staaten üblich sei, der der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften bedürfe und der Form nach alle Notwendigkeiten berücksichtige. Es sei auch, was Gewicht und Formalisierung dieses Vertrages angehe, keine Diskriminierung der DDR beabsichtigt. Das gelte übrigens auch für ein Abkommen über den Berlin-Verkehr, das nach Charakter und Form dem Abkommen der Vier Mächte entsprechen müsse.

StS Kohl warf ein: Verkehr nach und von West-Berlin.

StS Bahr fuhr fort: Der vorgeschlagene Satz 2 des Elementes A bedeute also eine klare Trennung zwischen Verkehrsvertrag und dem, was StS Kohl so gerne die besondere Transitrelation BRD/Berlin (West) nenne. Durch eine solche Trennung werde man schneller vorwärts kommen. Keinesfalls sei sein Vorschlag darauf gerichtet, durch diese Trennung auch einen größeren zeitlichen Abstand zwischen dem Abschluß des Berlin-Abkommens und dem des allgemeinen Verkehrsvertrages zu erreichen. Er sei durchaus bereit, die Arbeit auch an dem Allgemeinen Verkehrsabkommen so zu fördern, daß kein allzu großer zeitlicher Unterschied zwischen dem Abschluß der beiden Übereinkünfte bestehe. Er wolle darüber hinaus sagen, daß er sogar daran interessiert sei, keine größere zeitliche Unterbrechung eintreten zu lassen. Weiterhin sei seine Seite daran interessiert, über die Verkehrsfragen hinaus die Beratungen über grundsätzliche Fragen des Verhältnisses der beiden Staaten zueinander fortzusetzen. Ein Blick auf die internationale Situation zeige, daß so etwas nahe läge. Damit eile er aber der Entwicklung weit voraus; ihm habe nur daran gelegen, seine Vorstellungen in einem Gesamtzusammenhang zu stellen.

StS Kohl erwiderte, er sei StS Bahrs Ausführungen aufmerksam gefolgt. Er wolle zunächst noch einen Punkt erwähnen, der ihm wichtig sei: Auf StS Bahrs Insistieren hin habe man sich darauf geeinigt, keine „Verhandlungen“ zu führen und diesen Begriff auch in den Presseverlautbarungen zu vermeiden. Er frage nun, wie sich dies vereinbaren ließe mit dem Verhalten westdeutscher Diplomaten in dem Teile der Welt, wo sie mit diesem besonderen Anliegen bei Staaten und internationalen Organisationen noch Gehör fänden. Diese Diplomaten würden nämlich draußen vorstellig, behaupteten, die Staatssekretäre Bahr und Kohl führten intensive Verhandlungen, deren Ergebnis man noch abwarten möchte, ehe man daran gehe, sein Verhältnis zur DDR zu normalisieren. StS Bahr werde sicherlich zugeben, daß dies – gelinde gesagt – der Versuch einer groben Irreführung der betreffenden Staaten und internationalen Organisationen sei. Seine Gespräche mit StS Bahr hätten eigentlich mit grundsätzlichen Fragen nichts zu tun, und bis vor kurzem habe man sich noch nicht einmal darüber einigen können, daß auch Regelungen auf Teilbereichen nur durch völkerrechtsgemäße Absprachen zu treffen seien. Im übrigen würden solche behaupteten Verhandlungen für dritte Staaten in ihren Beziehungen zur DDR aber auch irrelevant sein.

In der letzten Zusammenkunft habe er einen Hoffnungsschimmer dahingehend zu erkennen geglaubt, daß die Bundesregierung bereit sei, in der Frage des



Charakters der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten zu realistischen Positionen überzugehen. StS Bahr habe gesagt, daß keine Bevormundung oder Unterordnung der DDR gewollt sei, daß beide Staaten durchaus souverän gleich seien, daß eine Vereinbarung zwischen den beiden Staaten so wie zwischen den beiden und dritten Staaten sein müsse und einen dem Völkerrecht entsprechenden Charakter haben werde, sowie schließlich, daß ein Allgemeiner Verkehrsvertrag keine Vier-Mächte-Rechte berühre. Heute habe StS Bahr im Element A sich einen Verkehrsvertrag vorstellen können, dessen Gegenstand der grenzüberschreitende Verkehr von Personen und Gütern der DDR und der BRD in und durch ihr Hoheitsgebiet wäre. StS Bahr habe heute weiter gesagt, daß der Vertrag eindeutig ein zwischenstaatliches Abkommen sei und daß bei seiner Auslegung man sich auf die Wiener Vertragsrechtskonvention beziehen könne und müsse. Er frage nun, ob die Bundesregierung, was diesen Gegenstand anbelangt, zum Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages bereit sei. Dies sei eine wichtige Frage, deren positive Beantwortung Hindernisse aus dem Wege räumen werde. Dabei verstehe er unter völkerrechtlichem Vertrag einen Vertrag, der vom Prinzip der souveränen Gleichheit der Vertragspartner ausgehe und die Nichteinmischung und Nichtdiskriminierung berücksichtige. Hinsichtlich des Wortes „Völkerrecht“ sei er kein Fetischist.

Was ihn überrasche und was er nicht verstehe, sei, daß StS Bahr den Transit westdeutscher Bürger und Güter nach und von Berlin (West) aus einem solchen Vertrag ausgeklammert wissen möchte, obwohl gerade jetzt aus Bonn eine Fülle von Äußerungen vorliege, daß der Stand der Vier-Mächte-Verhandlungen über diesen Gegenstand bald Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten erforderlich machen werde. Ohne sachliches oder juristisches Motiv reiße StS Bahr hier Transitrelationen auseinander, was um so unverständlicher sei, als gerade die Bundesregierung doch an einer speziellen Transitrelation besonderes Interesse habe. Warum also spreche man nicht über einen umfassenden Verkehrsvertrag? Er habe ursprünglich nur über einen Transitvertrag sprechen wollen, sei dann aber StS Bahr entgegengekommen und habe auch den Wechselverkehr einbezogen. Ein Anhang zum Vertrag könne dann dem Interesse der BRD an der besonderen Transitrelation Rechnung tragen. Er erkenne nicht, daß die BRD ein besonderes Interesse an der speziellen Transitrelation habe wegen des ausnehmend starken Verkehrs, aber die Grundlagen seien doch die gleichen. Dazu könne er Dutzende von Bestimmungen zitieren.

StS Bahr habe gesagt, daß das deutsche Abkommen nach Charakter und Form dem Vier-Mächte-Abkommen entsprechen müsse. Das sei richtig. Aber gerade die Vier Mächte seien daran interessiert, daß die West-Berlin-Regelung auf einer bindenden völkerrechtlichen Vereinbarung als Grundlage beruhe. Ebenso sei es auch das Interesse der Bundesregierung, daß die West-Berlin-Regelung völkerrechtlich verbindlich sei. Warum also dann die Trennung? Trotz des großen Umfanges einer Relation seien doch alle Transitrelationen das gleiche. Gehe nicht StS Bahrs Vorschlag dahin, das Allgemeine Verkehrsabkommen völkerrechtsgemäß abzuschließen? Warum versuche er dann eine Ausweichregelung? Was hätte denn die Bundesregierung von einer sogenannten innerdeutschen Berlin-Verkehrsregelung, wenn diese nicht völkerrechtlich bindend sei? Er könne sich nicht vorstellen, daß die Vier Mächte, die ein verbindliches Fun-

dament legen wollten, interessiert daran seien, einen Teil in einer minder verbindlichen Form zu halten. Dies gefährde die Stabilität des Ganzen.

Jedenfalls begrüße er den Hinweis auf den völkerrechtlichen Charakter und die Bezugnahme auf die Wiener Vertragsrechtskonvention in StS Bahrs Ausführungen. Dies sei ein Fortschritt seitens der Bundesregierung. Er sähe aber noch nicht, warum es für den West-Berlin-Verkehr eine Sonderregelung geben müsse. Wo seien da die Unterschiede zwischen Transit aus der BRD oder aus West-Berlin nach Polen? Warum solle nicht alles gleichzeitig vorbereitet werden? Warum wolle StS Bahr schematisch sezieren? Er sei dafür, daß der Körper eine Einheit bleibe.

StS Bahr stellte mit Verwunderung fest, daß StS Kohl ihm jetzt – im übrigen ebenso unbegründet wie die Opposition – beinahe Hektik vorwerfe.

StS Kohl meinte, davon sei keine Rede gewesen. Er wolle nur nicht in eine Situation kommen, wo man dann überstürzt verhandeln müsse.

StS Bahr sagte, er habe das verstanden. – Er unterstelle, beide Staaten hätten ein Interesse daran, den Abschluß eines Berlin-Abkommens zu unterstützen, und daran, daß der zeitliche Verzögerungsfaktor der deutschen Verhandlungen klein gehalten werde. Damit rede er nicht Verhandlungen bis zur Erschöpfung in Tag- und Nachtsitzungen das Wort, sondern schlage zu gegebener Zeit eine größere Intensität der Gespräche als bisher vor.

Im übrigen halte er StS Kohls Ausführungen für nützlich, da sie eine intensive Auseinandersetzung ermöglichen. – Er schenke sich allerdings eine Polemik über die Frage von Verhandlungen oder Nicht-Verhandlungen und das Verhalten der Diplomaten im Auslande und wolle zum Wesentlichen kommen.

Zunächst einmal sei es völlig richtig, daß keine Unterordnung oder Bevormundung der DDR gewollt sei. Eine vertragliche Abmachung werde nur ohne Diskriminierung und auf der Basis der Gleichberechtigung möglich sein. Wenn StS Kohl angedeutet habe, daß durch die deutschen Verhandlungen die Verantwortlichkeit der Vier Mächte nicht berührt werden könnte, sollte und dürfe, so träfe dies zu, und er werde StS Kohl dankbar sein, wenn auch er sich expressis verbis zu dieser Auffassung bekenne. Denn hier liege ein wichtiger Punkt des Unterschiedes.

StS Kohl habe recht, wenn er sage, daß der allgemeine Verkehr zwischen den beiden deutschen Staaten – um es einmal grob zu sagen – die Vier Mächte nichts angehe. Aber über das, was StS Kohl die besondere Transitrelation nenne, verhandelten die Vier Mächte. Das gehe sie also etwas an. Wie erkläre StS Kohl dies? Es bleibe doch nur festzustellen, daß in einer Frage, die später auch Gegenstand der hier geführten Gespräche sein werde, andere verhandelten und verbindliche Vereinbarungen träfen. Was StS Kohls Hinweis auf den Transitverkehr nach Polen angehe, so sei dies eine Frage, über welche die Vier Mächte keine Vereinbarungen träfen. Hier werde also wiederum der Unterschied deutlich. Daher verstehe er StS Kohls Überraschung nicht gegenüber seinem, Bahrs, Vorschlag, den Berlin-Verkehr auszuklammern.

Nach einem kurzen Wortwechsel über die Bezeichnungen Berlin, West-Berlin, Berlin/Hauptstadt der DDR, Land Berlin fuhr StS Bahr fort, daß klar sei, daß der Berlin-Verkehr sofort vorgezogen und vorrangig behandelt werde, wenn der Stand der Vier-Mächte-Verhandlungen dies gestatte, und daß StS Kohls

Einverständnis zu dieser Behandlung doch voraussetze, daß auch er eine Trennung der Verkehrskomplexe durchaus erwäge.

StS Kohl sei bei dem Vortrag seines Konzeptes über einen Allgemeinen Verkehrsvertrag mit Anhängen nicht auf den Zeitfaktor eingegangen. Nach der Erörterung der Elemente werde StS Kohl klar sein, daß zwar keine Einigkeit über Formulierungen bestehe, daß man sich aber doch ziemlich einig sei, welche Sachpunkte geregelt werden sollten. Einige – darauf habe StS Kohl hingewiesen – bedürften der Zustimmung durch die gesetzgebenden Körperschaften. Das sei richtig. Die Regelung zwischen den beiden deutschen Staaten solle so sein wie mit dritten Staaten. Jede andere Regelung, die eine indirekte Diskriminierung der DDR bedeuten würde, werde von StS Kohl ja auch zurückgewiesen. StS Kohls Konzept würde aber Konsequenzen für den Zeitablauf haben. Ein Allgemeiner Verkehrsvertrag brauche die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften in der BRD und in der DDR. In der BRD bedeute dies ein Minimum von drei bis vier Monaten. Nach StS Kohls Vorstellungen müßte dann eine Berlin-Regelung bis dahin warten. Außerdem entstünde dann die seltsame Situation, daß von der Zustimmung der Volkskammer und des Deutschen Bundestages abhängen werde, ob die Vereinbarungen der Vier Mächte in Kraft träten oder nicht. Bei den Vier Mächten werde eine solche Situation sicherlich keine große Begeisterung hervorrufen. Dies sei ein weiterer Grund, warum eine Trennung der besonderen Transitrelation nach Kohlschem Sprachgebrauch von dem Allgemeinen Verkehrsvertrag erforderlich sei.

Die Vier-Mächte-Vereinbarung werde durch Unterzeichnung der Schlußakte in Kraft treten. Diese Unterzeichnung werde nicht ohne die deutsche Vereinbarung möglich sein, denn durch die Schlußakte träten ja alle Vereinbarungen in Kraft, auch die deutsche. Es werde nicht möglich sein, und darüber sei man sich doch schon ganz früh klar gewesen, daß es nur ein Vier-Mächte-Abkommen ohne deutsche Vereinbarung geben werde. Umgekehrt sei auch eine deutsche Vereinbarung ohne Vier-Mächte-Abkommen undenkbar. Es sei allen Beteiligten klar, daß es entweder alles oder nichts gäbe. Hier sei also der Punkt, wo er StS Kohl nicht verstehe. Man könne sich vielleicht vorstellen, daß die Vier Mächte sich über die besondere Transitrelation – er benutze dieses Etikett, damit StS Kohl ihn verstehe – ohne die beiden deutschen Staaten verständigen, aber es sei doch denkbar, daß auch ein Allgemeiner Verkehrsvertrag als Funktion des Vier-Mächte-Abkommens in Kraft gesetzt werde. Damit hänge man dann zusätzlich in Fragen von den Vier Mächten ab, für die diese gar nicht zuständig seien. Sei dies im Sinne des Erfinders?

Er stimme StS Kohl zu, daß das Vier-Mächte-Abkommen und das Abkommen zwischen den beiden deutschen Staaten exakt die gleichen Verbindlichkeiten haben müßten wie Abkommen mit dritten Staaten. Die formelle Rechtsverbindlichkeit beider Abkommen müsse gleich sein, nur mit einer Einschränkung: Der Senat von Berlin, für den er hier nicht spreche, sei kein völkerrechtliches Subjekt. Dort werde es bei der bisherigen oder einer ähnlichen Regelung bleiben. Dies habe bei den Passierscheinabkommen<sup>5</sup> übrigens die Verbindlichkeit nicht eingeschränkt.

<sup>5</sup> Zwischen 1963 und 1966 wurden zwischen dem Berliner Senat und der DDR vier Vereinbarungen über die Ausgabe von Passierscheinen geschlossen, mit denen Einwohner von Berlin (West) zu

StS Kohl habe dann gefragt, ob die Bundesregierung für den Berlin-Verkehr eine Ausweichregelung suche. Hierzu könne er sagen, daß dies nicht der Fall sei. Die betreffende Regelung müsse vielmehr voll verbindlich sein. Beide Seiten könnten aber nicht leugnen, daß a) die Vier Mächte über die besondere Transitrelation sprächen und b) die deutsche Vereinbarung durch den Schlußakt mit in Kraft gesetzt werde.

Es sei daher keine Ausweichregelung, sondern liege im gemeinsamen Interesse, den Allgemeinen Verkehrsvertrag vom Berlin-Verkehr getrennt zu behandeln. Damit seien alle genannten Probleme gelöst.

Was schließlich die Völkerrechtlichkeit angehe, so beziehe er sich auf das, was er beim letzten Male gesagt habe. Er habe keine Bedenken, wie die DDR den Vertrag beurteilen werde, solange das Wort „Völkerrecht“ nicht im Text auftauche und der Inhalt klar sei. Die Definition könne man ruhig den Wissenschaftlern überlassen. Er wiederhole, der Vertrag müsse so sein, wie es zwischen Staaten üblich sei.

StS Kohl warf ein: Zwischen souveränen Staaten.

StS Bahr fragte, ob die DDR denn voll souverän sei. Jedenfalls seien beide deutschen Staaten in gleicher Weise souverän. Er wolle nur StS Kohls Vermutung entkräften, daß die Bundesregierung der DDR einen Minderstatus zuweisen möchte. Das sei nicht der Fall. Seine Seite berücksichtige vielleicht etwas mehr als die DDR die Vier-Mächte-Vorbehalte, aber das hindere nicht, gleichberechtigte Verträge zu schließen. Worauf es ankomme, sei doch, daß ein solcher Vertrag die gleiche Verbindlichkeit besitze wie Verträge und Vereinbarungen, die die BRD oder die DDR mit anderen Staaten abschließen, und daß die Anwendung der für eine Normalisierung des Verhältnisses zwischen BRD und DDR notwendigen allgemein anerkannten Normen des zwischenstaatlichen Rechtes materiell nicht ausgeschlossen werde.

Schließlich wolle er noch einmal klarstellen, daß er, wenn er von der besonderen Transitrelation gesprochen habe, StS Kohls Etikett benutzt habe, ohne damit dessen Vorstellung zu akzeptieren, die von der seinigen abweiche.

StS Kohl antwortete, StS Bahrs Ausführungen seien interessant gewesen. Er habe mit Befriedigung registrieren können, daß die Bundesregierung offenbar nunmehr bereit sei, einen Allgemeinen Verkehrsvertrag mit der DDR abzuschließen, der sowohl Transit- als auch Wechselverkehr umfasse, und von den allgemein anerkannten zwischenstaatlichen Normen, also dem Völkerrecht, auszugehen. Dies stelle eine deutliche Erleichterung dar; schließlich habe man ja lang und breit darüber gestritten und gerechtet.

Ferner habe auch StS Bahr akzeptiert, daß in vielfältigen Grundfragen die Transitrelationen, gleich welcher Richtung einheitliche Grundlagen hätten und einer einheitlichen Regelung bedürften. Er verstehe nicht, warum man die Zeit nicht nutze und einen generellen Transit- und Wechselverkehrsvertrag bespreche. Das dabei Besprochene könne dann auch nutzbar gemacht werden für

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1213*

Weihnachten, Ostern und Pfingsten zum Besuch von Verwandten nach Ost-Berlin reisen konnten. Für den Wortlaut der Vereinbarungen vom 17. Dezember 1963, 24. September 1964, 25. November 1965 und 7. März 1966 vgl. DzD IV/9, S. 1023–1027, DzD IV/10, S. 987–990, DzD IV/11, S. 953–955 sowie DzD IV/12, S. 291–294.

die spezielle Transitrelation BRD/Berlin (West). Was habe man vom Ausklammern? Es komme der Tag, wo auch StS Bahr über die besondere Transitrelation sprechen müsse, und dann habe man nichts vorbereitet und lege das, was man erreicht habe, sogar beiseite, obwohl es vielfach nutzbar gemacht werden könnte. Sei es nicht besser, man verständige sich in einem Allgemeinen Verkehrsvertrag über Wechsel- und Transitverkehr und mache am Tage X dies für eine solide Regelung der besonderen Transitrelation nutzbar, die man durchaus im Rahmen dieses Gesamtvertrages mitregeln könnte, entweder als Teil des Vertrages oder als Annex. Auch die Ratifikations- oder Zustimmungsbedürftigkeit schließe dies nicht aus. Man wisse noch nicht, wie die beiden Abkommen in Einzelheiten aussehen werden, aber es liege doch im Rahmen der Kompetenzen beider Delegationen, sich zu einigen, wie das Bestätigungsverfahren vor sich gehen solle. So sei es denkbar, daß das Gesamtabkommen bestätigungsbedürftig sei, bestimmte Teile aber nicht. Eine schematische Separierung sei nicht zwingend. Man solle doch jetzt weiter den Allgemeinen Verkehrsvertrag besprechen, wobei er davon ausgehen werde, daß alle Transitrelationen darin enthalten seien, StS Bahr aber die bekannte Ausnahme mache. Gleichwohl aber schaffe man Terrain.

Wenn man die Elemente durchgehe, fände sich eine ganze Reihe auch in der Transitrelation BRD/Berlin (West) wieder. Wenn StS Bahr diese Beziehung zur Zeit noch unerwähnt lassen möchte, so sei das hinnehmbar. Trotzdem solle man doch aber nicht auf die nützliche Vorarbeit verzichten.

Er wolle noch eine Bemerkung zur Art eines solchen Transit-Vertrages machen, der auch den Transit zwischen der BRD und Berlin (West) erfasse. Sicherlich sprächen die Vier Mächte über diesen Transit. Er führe aber über das Territorium der DDR; die BRD und die DDR müßten daher in eigener Zuständigkeit zu einer vertraglichen Regelung kommen. Sonst könnten ja die Vier Mächte allein ein solches Abkommen schließen. Aber gerade weil dieser Transit über DDR-Territorium führe, gingen die Vier Mächte davon aus, daß die DDR – und auch die BRD – mitmachen müßten.

Man solle doch an die Formulierung einzelner Punkte gehen, und wenn die Vier Mächte Verhandlungen erlaubten, prüfen, wie diese Punkte verwertet werden könnten und welche besondere Regelung wegen des speziellen Interesses der Bundesregierung an der besonderen Transitrelation noch zusätzlich erforderlich sein wird. Dies sei denkbar. Man solle also mit der Präambel<sup>6</sup> beginnen.

StS Bahr erwiderte, er wolle ein paar mögliche Mißverständnisse ausräumen. Es sei nicht seine Absicht, eine Verzögerung eintreten zu lassen. Er wolle nicht durch die Einführung des Elementes A eine Regelung schwerer machen oder hinausschieben, sondern im Gegenteil die Arbeit erleichtern und flüssiger machen. Er sei auch bereit, jetzt in die Erörterung der Präambel einzutreten, wol-

<sup>6</sup> Zu den Vorschlägen des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, und des Staatssekretärs beim Ministerrat der DDR, Kohl, vom 21. Mai 1971 für eine Präambel zu einem Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR über Fragen des Verkehrs vgl. Dok. 180.  
Die Erörterung über die Präambel wurde im 14. Gespräch zwischen Bahr und Kohl fortgesetzt. Vgl. dazu Dok. 251.

le aber auch, falls dies gewünscht werde, StS Kohl zunächst Gelegenheit geben, die heutigen Ausführungen in Ruhe zu prüfen.

Jedenfalls, wenn keine Einigkeit bestehe über den Anwendungsbereich des Verkehrsvertrages, dann komme man in große Schwierigkeiten. Der Dissens sei bislang ausgeklammert gewesen. StS Kohl habe den Berlin-Verkehr in die Anhänge oder Annexe oder auch in einen Teil des Abkommens verweisen wollen, während er, Bahr, den Berlin-Verkehr a) jetzt nicht besprechen wolle und b) auch eine andere Vorstellung von der Struktur des Abkommens habe, dies aber der Zukunft überlassen wolle. Sobald die Bundesregierung dazu in der Lage sei, werde man sich den Berlin-Verkehr vorrangig vornehmen. Dabei werde man sich manches dessen, was bislang besprochen worden sei, nutzbar machen können.

Er wolle jetzt ein Beispiel geben: StS Kohls Vorschlag zu Element IV und V sähe die Festlegung von Verkehrswegen im Transitverkehr sowie die Bereitschaft vor, Erleichterungen in bestimmten Transitrelationen zu gewähren. Demgegenüber habe er, Bahr, gesagt, daß er dazu nicht Stellung nehmen könne. Wenn man jetzt ohne Klärung des Dissenses weitermache, komme man doch sofort wieder dahin.

StS Kohl meinte, daß sei nicht der Fall. StS Bahr könne über ein Allgemeines Verkehrsabkommen ohne Berlin-Verkehr, er, Kohl, über ein solches mit Verkehr auf der betreffenden Transitrelation sprechen. Wenn man über den allgemeinen Transitverkehr spreche, dann könne man sich doch auch über die Festlegung gewisser Strecken unterhalten. Da sähe er keine Schwierigkeiten.

StS Bahr erwiderte, das sei nur dann richtig, wenn der Berlin-Verkehr ausgeschlossen sei. Wenn StS Kohl behaupte, daß für alle Transitrelationen die Grundfragen einer einheitlichen Regelung bedürften, so sei dies der Punkt, wo man sich trenne. Und wenn StS Kohl sage, daß die Bundesregierung an einer Transitrelation ein besonderes Interesse wegen der Quantität habe, so sage er, Bahr, demgegenüber, daß das Interesse der Bundesregierung aus der besonderen Qualität des betreffenden Verkehrs herrühre, da er Gegenstand der Vier-Mächte-Verhandlungen ist.

StS Kohl warf hier ein „Aha“ ein.

StS Bahr fuhr fort: Die Vier Mächte sprechen allein über den Berlin-Verkehr, nicht über den Transit nach Polen oder aus der DDR durch die BRD in die Schweiz. Deshalb sei der Verkehr aus der BRD nach West-Berlin und umgekehrt nicht quantitativ, sondern qualitativ ein anderer. Im marxistischen Sprachgebrauch könne man sagen, daß hier der Sprung von der Quantität zur Qualität vollzogen sei.<sup>7</sup>

Es komme noch ein weiterer Punkt hinzu: StS Kohl habe gesagt, die Delegationen seien kompetent, sich über die Form eines Abkommens zu verständigen. Das könne er, Bahr, nicht. Durch Gesetz sei zwingend vorgeschrieben, was durch Bundestag und Bundesrat bestätigt werden müsse. Er könne also nicht sagen, daß eine bestimmte Regelung nicht in den Bundestag gehe, eine andere dagegen doch. Man könne auch nicht eine Konstruktion erfinden, wonach der

<sup>7</sup> Der Passus „Deshalb sei der Verkehr ... zur Qualität vollzogen sei.“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu Fragezeichen.

Bundestag den Vertrag zu billigen habe, aber der Teil oder ein Anhang oder Annex des Vertrages, auf den sich das größte Interesse des Bundestages konzentriere, dessen Jurisdiktion entzogen werde. Man könne nicht sagen, ein Vertrag sei nur teilweise zustimmungsbedürftig. Dies sei nicht machbar.

Im übrigen werde man sich in dem Berlin-Verkehrsabkommen doch auch auf das Vier-Mächte-Abkommen beziehen.

StS Kohl erwiderte: Ja, sicher. Wir wollen uns doch nicht in Gegensatz zu den Vier Mächten stellen.

StS Bahr fuhr fort, es könne aber sein, daß das Abkommen der Vier Mächte nicht mit allen Grundsätzen des allgemeinen Verkehrsvertrages vereinbar sei. Zusammenfassend wolle er sagen, daß er nichts gehört habe, was StS Kohls Konzept der Einheit der beiden Abkommen bestätige, sondern daß alles nur gegen eine solche Einheit und für eine Trennung spräche.

StS Kohl sagte, der Hinweis auf den Sprung von der Quantität zur Qualität erinnere ihn an die Regierungserklärung der Bundesregierung<sup>8</sup>, die Optimisten auch so hätten verstehen können, als ob die Alleinvertretungsanmaßung aufgegeben werden sollte. Inzwischen habe sich aber die Zahl der Demarchen der westdeutschen Diplomaten im Auslande gehäuft und diese Quantität sei umgeschlagen in die Qualität der Scheel-Doktrin<sup>9</sup>, die eine dem veränderten Kräfteverhältnis angepaßte Variante der früheren Politik sei. Dies belaste die Gespräche.

Auf eine Reihe von Punkten sei bislang von beiden Seiten nicht eingegangen worden. Diese wolle man sich für das nächste Mal überlegen. Festhalten wolle er: Wenn man schon zusammensitze, dann auch mit dem Maximum-Effekt. Da im Rahmen der West-Berlin-Regelung auch der Transit eine bedeutende Rolle spiele, sollte man hier auch über diese Transitrelation sprechen. Auf notwendige Besonderheiten könne man sich durchaus einrichten. An dem Grundtatbestand, daß es sich um einen Transitverkehr durch das Territorium der souveränen DDR gemäß Völkerrecht handle und daß die Interessen der souveränen DDR berücksichtigt werden müßten, werde sich nichts ändern. Es gebe aber breite Parallelen zu den allgemeinen Transitregelungen. Man sei doch einig, daß das, was hier erarbeitet werde, von Bedeutung sei für das Ganze und für Teile des Ganzen.

Was die Bestätigung durch die gesetzgebenden Körperschaften angehe, so wisse man jetzt noch nicht, wie dies vor sich gehen werde. Was er jetzt sage, sei kein Vorschlag, sondern lediglich einmal ein Gedanke: Es gäbe viele Fälle, in denen ein grundsätzlicher Verkehrsvertrag geschlossen und dem Parlament vorgelegt werde, und in Auswirkung dieser Verträge würden dann Regierungsabkommen getätigt, die nicht vorgelegt würden.

StS Bahr wandte ein, daß man ein Regierungsabkommen zur Durchführung aber nur nach Inkrafttreten des Hauptvertrages abschließen könne. Die von ihm befürchtete Verzögerung würde also nicht überwunden.

<sup>8</sup> Für den Wortlaut der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt vom 28. Oktober 1969 vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 71, S. 20–34.

<sup>9</sup> Vgl. dazu den Runderlaß des Bundesministers Scheel vom 30. Oktober 1969; Dok. 62, Anm. 15.

StS Kohl meinte, daß man trotzdem die Zeit nutzen und sich über generelle Grundsätze verständigen sollte. Der Gedanke, den man im Februar einmal erörtert habe, nämlich das Modell eines Transitvertrages zu besprechen<sup>10</sup>, sei nicht schlecht gewesen.

Abschließend kam StS Kohl auf die Präambel zu sprechen. Er führte aus, dabei brauche er nicht noch einmal zu betonen, daß er auch in der Präambel von Wechsel- und Transitverkehr ausgehe. Sein Vorschlag sei also, im ersten Satz nur von den beiden Staaten zu sprechen, da noch nicht klar sei, ob es ein Staatsvertrag oder ein Regierungsabkommen werde; dann den zweiten Satz über das „Bestreben“ anzufügen. Der Passus über den grenzüberschreitenden Verkehr sei heute durch StS Bahrs Ausführungen (in Element A) präzisiert worden. Auch er halte weiter daran fest, daß das Wort „grenzüberschreitend“ nicht zu oft vorkommen solle, obwohl andere Stellen der Bundesregierung in früheren Abkommen nicht so ängstlich gewesen seien. Es sei dann noch offen, welche Stellung der Verkehrsvertrag in den Beziehungen zwischen den beiden Staaten haben solle. Er gehe davon aus, daß normale völkerrechtliche Beziehungen gefördert werden sollten, während StS Bahrs Vorschlag, die Beziehungen zu entwickeln, nicht sage, in welcher Richtung entwickelt werden solle. Wegen StS Bahrs Bedenken gegen das Wort „Völkerrecht“ habe seine Seite noch einmal nachgedacht und möchte jetzt, unbeschadet des generellen Standpunktes, einmal unverbindlich den folgenden Vorschlag im Rahmen der Gesamtpräambel machen:

„Die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland

- sind in dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten
- und normale Beziehungen beider Staaten zueinander zu entwickeln, wie sie entsprechend den allgemein anerkannten Normen des zwischenstaatlichen Rechtes zwischen allen souveränen Staaten üblich sind,
- und geleitet von dem Wunsche, Fragen des grenzüberschreitenden Verkehrs von Bürgern und Gütern beider Staaten in und durch das Hoheitsgebiet des jeweiligen Vertragspartners zu regeln,
- übereingekommen, den folgenden Vertrag abzuschließen.“

Man könne auch Kürzungen vornehmen.

StS Bahr erklärte, StS Kohl habe den Stand der Besprechungen sehr korrekt zusammengefaßt. Wenn in seinem, Kohls, Vorschlag auch das Wort „Völkerrecht“ fehle, so könne ihn dieser neue Vorschlag natürlich nicht begeistern. Die ausdrückliche Hineinnahme in die Präambel dessen, was er, Bahr, durch das Element A habe ausschließen wollen, sei so nicht machbar. Außerdem solle das Wort „grenzüberschreitend“ entweder in der Präambel oder in einem Element, am besten im Element A, vorkommen. Gerade weil in früheren Verträgen dieses Wort so häufig aufgetaucht sei, sei es nun nicht notwendig, es immer wieder zu wiederholen.

Außerdem habe er in Erinnerung, daß StS Kohl seinerzeit noch das „Wohl der Bürger“ habe berücksichtigen wollen. Diesem Wunsche wolle er nach neuerli-

<sup>10</sup> Zum Vorschlag des Staatssekretärs beim Ministerrat der DDR, Kohl, vom 17. Februar 1971, das Modell eines Transitvertrages zu erörtern, vgl. Dok. 66.



chen Überlegungen gerne entgegenkommen. Danach wolle er vorschlagen – natürlich auch unverbindlich – etwa so zu formulieren:

„Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik (fraglich sei in der Tat, ob es sich um ein Regierungsabkommen oder um einen Staatsvertrag handeln werde)

- in dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten,
- in der Absicht, normale Beziehungen beider Staaten zueinander zum Wohle ihrer Bürger und wie zwischen Staaten üblich zu entwickeln,
- und geleitet von dem Wunsche, die Fragen des grenzüberschreitenden Verkehrs von Bürgern und Gütern beider Staaten zu regeln,
- sind übereingekommen, als ersten Schritt über Fragen des Verkehrs zwischen beiden Staaten das folgende Abkommen zu schließen.“

Wenn das Wort „grenzüberschreitend“ in der Präambel sei, dann werde die Frage des Hoheitsgebietes schwierig. Ferner sei dann auch noch der zweite Satz des Elementes A unerledigt.

StS *Kohl* fragte, warum man sich denn scheue, die Souveränität beider Staaten zu erwähnen. Das würde ein reinigendes Element sein. Das „Wohl der Bürger“ sähe er lieber an dem Orte, wo er es vorgeschlagen habe, nämlich später in dem entsprechenden Element. Schließlich habe er Vorbehalte gegen eine Politik der kleinen Schritte und damit auch gegen den „ersten Schritt“. Er schlage daher eine entsprechende Kürzung vor. Was den Gegenstand des Vertrages betreffe, so sei er einverstanden, jedoch mit dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß der Verkehr von und nach Westberlin nicht ausgeschlossen werde.

Er schlage vor, es für heute hiermit bewenden zu lassen.

StS *Bahr* erwiderte, daß der von Kohl erwähnte Vorbehalt in umgekehrter Form auch für ihn gelte.

Abschließend einigte man sich auf die folgende Pressemitteilung:

„Der Staatssekretär im Bundeskanzleramt der Bundesrepublik Deutschland, Egon Bahr, und der Staatssekretär beim Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik, Dr. Michael Kohl, kamen am 5. August 1971 in Begleitung ihrer Delegationen zu einem erneuten Treffen zusammen. Sie setzten die intensiven Sachgespräche über Fragen des Verkehrs fort. Die Zusammenkunft, die im Bundeskanzleramt in Bonn stattfand, begann um 10.30 Uhr; sie wurde um 14.30 Uhr beendet.

Es wurde vereinbart, die Besprechungen am 1. September 1971 in Berlin fortzusetzen.“<sup>11</sup>

**VS-Bd. 4487 (II A 1)**

<sup>11</sup> Vgl. BULLETIN 1971, S. 1274.

Die Gespräche des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, wurden am 26. August 1971 in Ost-Berlin fortgesetzt. Vgl. dazu Dok. 283 und Dok. 284.

## 266

**Aufzeichnung des Botschafters Roth****II B 2-81.30/0-2511/71 VS-vertraulich****6. August 1971<sup>1</sup>**Über Herrn D Pol<sup>2</sup> dem Herrn Staatssekretär<sup>3</sup> vorgelegt.

Betr.: MBFR;

hier: Entwurf einer gemeinsamen Grundsatzerklärung

(Diskussionspapier)

Vorschlag:

1) den in der Anlage vorgelegten Entwurf für eine gemeinsame Erklärung über Ziele und Grundsätze künftiger Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Europa zu billigen;

2) der alsbaldigen Zirkulierung dieses Entwurfs in der NATO<sup>4</sup> zuzustimmen.

1) Der in der Anlage vorgelegte Entwurf wurde von der MBFR-Arbeitsgruppe (bestehend aus Vertretern des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums der Verteidigung unter Beteiligung des Bundeskanzleramts) unter Federführung des Auswärtigen Amts erarbeitet und am 30. Juli 1971 in der Arbeitsgruppe verabschiedet. Er wird nunmehr gleichzeitig der Leitung des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums der Verteidigung zur Billigung und dem Bundeskanzleramt zur Unterrichtung vorgelegt. Die Arbeitsgruppe empfahl Billigung des Entwurfs auf Staatssekretärschene.

2) Es ist vorgesehen, den Erklärungsentwurf sofort nach Billigung durch die Staatssekretäre des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums der Verteidigung<sup>5</sup> im NATO-Rat zu zirkulieren. Wir verfolgen damit die Absicht, im Anschluß an unseren Stufenvorschlag vom 22. März 1971<sup>6</sup> die Diskussion des Inhalts einer möglichen ersten Stufe eines integralen MBFR-Programms zunächst NATO-intern zu konkretisieren.

3) Über den Inhalt eines ersten MBFR-Schritts besteht in der NATO noch keine Einigung. Insbesondere kennen wir noch nicht die amerikanischen Vorstellungen hinsichtlich eines ersten Reduzierungsschritts. Wir müssen damit rechnen, daß sie erst in der zweiten Septemberhälfte vorliegen.

<sup>1</sup> Durchdruck.

Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Mertes und von Vortragendem Legationsrat Ruth konzipiert.

<sup>2</sup> Berndt von Staden.

<sup>3</sup> Paul Frank.

<sup>4</sup> Zur Vorlage des Papiers vom 30. Juli 1971 betreffend einen Entwurf für eine gemeinsame Erklärung über Ziele und allgemeine Grundsätze künftiger Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Europa am 30. August 1971 im Politischen Ausschuß auf Gesandtenebene vgl. Dok. 289.

<sup>5</sup> Johannes Birckholtz.

<sup>6</sup> Zum Entwurf vom 16. März 1971 für ein „MBFR-Bausteinkonzept“, der am 22. März 1971 im Politischen Ausschuß des NATO-Ministerrats auf Gesandtenebene vorgelegt wurde, vgl. Dok. 95.

Mit der Zirkulierung unseres Papiers wollen wir sicherstellen, daß die Allianz zu gegebener Zeit auf Verhandlungen über eine Absichtserklärung vorbereitet ist und daß von vornherein sichergestellt wird, daß sich MBFR nicht in einem punktuellen Reduzierungsschritt erschöpft, sondern daß jeder erste Schritt als der Beginn eines weiterführenden MBFR-Prozesses angelegt wird.

4) Wir beabsichtigen, gleichzeitig mit dem Erklärungsentwurf ein vom Bundesministerium der Verteidigung vorbereitetes und von der MBFR-Arbeitsgruppe verabschiedetes Arbeitspapier (working paper) über die Begrenzung der Disponibilität von Streitkräften (Constraints) zu zirkulieren.<sup>7</sup>

5) Wir halten es für möglich, daß sich eine erste MBFR-Verhandlungsposition aus folgenden Elementen zusammensetzt:

- Grundsätze
- begleitende stabilisierende Maßnahmen (Constraints)
- erster begrenzter Reduzierungsschritt.

Eine Einigung über ein solches „Dreierpaket“ im NATO-Rat erscheint möglich.

6) Wir würden es begrüßen, wenn bereits auf der Konferenz der Minister-Stellvertreter im Oktober<sup>8</sup> grundsätzliche Einigung über Zweckmäßigkeit und Inhalt einer Absichtserklärung erzielt werden könnte. Falls dies gelingt, könnte der NATO-Rat mit der Formulierung eines verhandelbaren Erklärungsentwurfs beauftragt und dem im Oktober zu benennenden Beauftragten der Allianz auch das Mandat erteilt werden, in die Erläuterung der Tagesordnung künftiger MBFR-Verhandlungen den Punkt „Grundsatzerklärung“ und „Constraints“ aufzunehmen.

7) Unsere NATO-Botschaft wird angewiesen werden, bei der Einbringung des Entwurfs darauf hinzuweisen, daß die DDR-Problematik rechtzeitig zur Sprache kommen muß, bevor ein Erklärungsentwurf der anderen Seite zur Kenntnis gegeben wird. Wir sind jedoch bereit, die Erörterung dieser Frage zunächst zurückzustellen.

gez. Roth

<sup>7</sup> Für das Papier vom 4. August 1971 über Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Streitkräfte von NATO und Warschauer Pakt vgl. VS-Bd. 4557 (II B 2).

Am 16. August 1971 erläuterte Botschafter Roth dazu: „Die Bedeutung der vorgeschlagenen Maßnahmen liegt darin, daß sie das Streitkräftepotential noch nicht verändern und daher kein militärisches Risiko enthalten; die Realisierbarkeit stabilisierender Maßnahmen zwischen Ost und West anzeigen würden; die Gefahr der Fehleinschätzung der Bedeutung von Truppenbewegungen vermindern und die Krisenbeherrschung in Europa erleichtern würden; es dem Warschauer Pakt erschweren würden, die geographisch-strategischen Vorteile für eventuelle Angriffsvorbereitungen zu nutzen.“ Vgl. VS-Bd. 4470 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Zur Vorlage des Papiers am 30. August 1971 im Politischen Ausschuß auf Gesandtenebene vgl. Dok. 289.

<sup>8</sup> 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.

[Anlage]

Betr.: Deutsches Diskussionspapier für eine gemeinsame Erklärung über Ziele und allgemeine Grundsätze künftiger Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Europa

1) Am 22. März 1971 hat der deutsche Vertreter im Politischen Ausschuß auf Gesandtenebene und in der MBFR-Arbeitsgruppe<sup>9</sup> ein Arbeitspapier über „building blocks of future MBFR negotiating options“ zirkuliert (AC/276-WP (71) 11 vom 1. April 1971<sup>10</sup>). In diesem Arbeitspapier wurde als erste Stufe eines integralen MBFR-Programms eine Vereinbarung über MBFR-Grundsätze vorgeschlagen (§ 27).

2) In Übereinstimmung mit diesem Papier wird nunmehr als Diskussionspapier ein Entwurf für eine gemeinsame Erklärung über Ziele und Grundsätze künftiger Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Europa vorgelegt.

3) Das Diskussionspapier beruht auf den in der Erklärung von Rom vom 27. Mai 1970<sup>11</sup> formulierten Überlegungen (Considerations – Rome criteria)<sup>12</sup> und berücksichtigt die im Bericht des Vorsitzenden des Politischen Ausschusses auf Gesandtenebene (C-M (71) 49 vom 19. Juli 1971)<sup>13</sup> enthaltenen Diskussionsergebnisse. Es berücksichtigt außerdem die in der Erklärung von Reykjavik (Juni 1968)<sup>14</sup> enthaltene Absichtserklärung, daß „ein Prozeß eingeleitet werden sollte, der zu beiderseitigen Truppenverminderungen führt“. In unserem Papier sind außerdem bestimmte Formulierungen verarbeitet, die in „der gemeinsamen Erklärung über Grundsätze für Abrüstungsverhandlungen“ vom 20. September 1961 (McCloy-Sorin-Erklärung)<sup>15</sup> enthalten sind. Wir haben auf diese Erklärung bereits in unserem o. a. Arbeitspapier vom 22. März 1971 hingewiesen (Fußnote zu § 27). Die McCloy-Sorin-Erklärung wurde auch in den seitherigen Beratungen im NATO-Rat mehrfach angeführt. Unseres Wissens fühlt sich auch die Sowjetunion noch daran gebunden.

4) Unser Papier ordnet sich in die laufenden Erörterungen über MBFR-Grundsätze ein. Es stellt einen Beitrag zur Vorbereitung einer Sondierungs- und ersten Verhandlungsposition des Bündnisses dar.

<sup>9</sup> Walter Boss.

<sup>10</sup> Für das NATO-Papier „Building Blocks of Future MBFR Negotiating Options – Note by the German Member of the Working Group“ vgl. VS-Bd. 4560 (II B 2).

<sup>11</sup> Korrigiert aus: „28. Mai 1970“.

<sup>12</sup> Vgl. dazu Ziffer 3 der „Erklärung über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung“ der Minister der am integrierten NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten; Dok. 56, Anm. 4.

<sup>13</sup> Für das NATO-Papier C-M (71) 49 „Preparation for the High Level Meeting on Mutual and Balanced Force Reductions“ vgl. VS-Bd. 4560 (II B 2).

<sup>14</sup> Zur Erklärung der Außenminister und Vertreter der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten vom 25. Juni 1968 („Signal von Reykjavik“) vgl. Dok. 46, Anm. 7.

<sup>15</sup> Zur amerikanisch-sowjetischen Grundsatzserklärung vom 20. September 1961 für künftige Abrüstungsverhandlungen vgl. Dok. 95, Anm. 19.

Deutsches Diskussionspapier  
betreffend einen Entwurf für eine gemeinsame Erklärung  
über Ziele und allgemeine Grundsätze künftiger Verhandlungen  
über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Europa

I. Allgemeine Prinzipien für den Inhalt einer Präambel:

In einer Präambel könnten die Unterzeichner feststellen,

- daß sie sich ihrer Verantwortung für die Sicherung des Friedens bewußt sind;
- daß sie die Notwendigkeit, den eingeschlagenen Weg der Entspannung weiterzuführen, erkennen;
- daß sie beabsichtigen, die Konzentration der militärischen Kräfte in Europa schrittweise abzubauen und im Interesse größerer Sicherheit nach Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu suchen;
- daß sie hoffen, damit zur Stabilität in Europa und in der Welt beizutragen.

Die Unterzeichner könnten abschließend feststellen, daß sie übereingekommen sind, beiderseitige und ausgewogene Verminderungen der Streitkräfte in Europa anzustreben.

II. Mögliche Formulierungen der gemeinsamen Ziele der Unterzeichner:

Die Unterzeichner einer solchen Erklärung könnten feststellen, daß es das Ziel künftiger MBFR-Verhandlungen sein soll, die Stabilität des Friedens durch Vereinbarungen auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit zu festigen und das Niveau der Streitkräfte in Europa zu reduzieren.

Im Blick auf dieses Ziel könnten sich die Unterzeichner zu einigen versuchen,

- einen Prozeß in Richtung auf ein vermindertes, vereinbartes Streitkräfteniveau in Gang zu setzen;
- diesen Prozeß so anzulegen, daß dieses neue Streitkräfteniveau in einer vereinbarten Folge stufenweise erreicht wird;
- durch begleitende Maßnahmen die Lage in Verbindung mit dem verminderten Streitkräfteniveau zusätzlich zu stabilisieren;
- sicherzustellen, daß der Übergang zur jeweils nächstfolgenden Stufe erst dann erfolgt, wenn die zur vorangegangenen Stufe gehörenden Reduzierungsmaßnahmen durchgeführt wurden und die begleitenden Maßnahmen sich als wirksam erwiesen haben.

III. Grundsätze für künftige MBFR-Verhandlungen

Die Unterzeichner einer solchen Erklärung könnten versichern, daß sie sich bei diesen Verhandlungen von folgenden Grundsätzen leiten lassen:

- vereinbarte Truppenverminderungen sollen auf beiden Seiten gleichzeitig durchgeführt werden;
- alle Maßnahmen sollen so ausgeglichen sein, daß kein Staat oder keine Gruppe von Staaten während irgendeiner Reduzierungsphase einen militärischen Nachteil erleidet und daß die Sicherheit für alle Beteiligten in gleicher Weise gewährleistet bleibt;

- Vereinbarungen über Truppenverminderungen müssen die geographischen und sonstigen Ungleichheiten berücksichtigen;
- zu vereinbarende MBFR-Maßnahmen sollten im Reduzierungsgebiet stationierte und einheimische Streitkräfte und ihre Waffensysteme umfassen;
- durch begleitende Maßnahmen soll sichergestellt werden, daß die Gefahr von Fehleinschätzungen und von Überraschungsangriffen eingeschränkt, wenn nicht beseitigt wird;
- die Reduzierungen von Streitkräften und ihrer Waffensysteme dürfen sich nicht zu einer zusätzlichen Bedrohung in anderen Regionen auswirken;
- die Verwirklichung der MBFR-Vereinbarungen muß auf jeder Stufe angemessen verifiziert werden. Dabei richten sich die Modalitäten und das Ausmaß der Verifikation jeweils nach der Art und dem Umfang der vereinbarten MBFR-Maßnahmen.

IV. Zum Schluß könnten die Unterzeichner einer solchen Erklärung ihre Absicht bekunden, unter Berücksichtigung der dargelegten Ziele und Grundsätze mit Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in der mittleren Region Europas zu beginnen und sie durch verbindliche Vereinbarungen zu verwirklichen.

VS-Bd. 4470 (II A 1)

267

**Staatssekretär Frank an den  
CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z.Z. Praia da Rocha**

St.S. 864/71 geheim

6. August 1971<sup>1</sup>

Streng vertraulich

Sehr geehrter Herr Dr. Barzel!

Herr Dr. Ackermann hat dem Auswärtigen Amt Ihren Wunsch nahegebracht, über den derzeitigen Stand der Berlin-Verhandlungen unterrichtet zu werden. Nach Rücksprache mit dem Herrn Bundesminister des Auswärtigen bin ich in

<sup>1</sup> Ablichtung.

Am 6. August 1971 übermittelte Staatssekretär Frank Bundesminister Scheel, z.Z. Hinterthal, den Wortlaut des Schreibens. Dazu führte er aus: „Die Unterrichtung ist mit Bundesminister Ehmke und Staatssekretär Bahr abgestimmt. Sie wird morgen durch Legationssekretär Merten als Kurier an den Urlaubsort von Herrn Dr. Barzel in Südportugal überbracht und gegen Quittung übergeben. Falls Sie zu dem einen oder anderen Punkt noch Bedenken haben, ist bis heute abend Gelegenheit zur Korrektur geboten.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 14; VS-Bd. 502 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1971.

In einem Antwortschreiben an Staatssekretär Frank vom 7. August 1971 führte der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Barzel, z.Z. Praia da Rocha, handschriftlich aus: „Soeben, 22.45 Uhr, überbrachte mir Herr Merten Ihren streng vertraulichen Brief vom 6. August, für den ich danke. Ich sehe mich außerstande, dieses Dokument hier ständig – am Strand und beim Baden – bei mir zu tragen

der Lage, die von Herrn Dr. Ackermann in Ihrem Auftrag übermittelten drei Fragen wie folgt zu beantworten:

1) Wie ist das vermutliche Procedere für die Weiterführung der Berlin-Verhandlungen?

Die Botschafter der Vier Mächte<sup>2</sup> haben bei ihrem letzten Gespräch am 30. Juli<sup>3</sup> vereinbart, am 10. August wieder zusammenzutreffen<sup>4</sup> und aufgrund eventuell einzuholender neuer Weisungen den ernsthaften Versuch zu machen, in einer zusammenhängenden Serie von Sitzungen das Vier-Mächte-Abkommen im Entwurf fertigzustellen. Allerdings war man sich klar darüber, daß dies nur ein Versuch und eine Hoffnung sein könne und daß es keinesfalls sicher ist, ob man so schnell fertig werden würde. Deshalb wollten die vier Botschafter auch jeden Eindruck vermeiden, als ob die fortbestehenden Divergenzen bereits so eingeeengt sind, daß eine Einigung wahrscheinlich ist.

Leider ist in gewissen Teilen der Presse<sup>5</sup> die Auffassung zum Ausdruck gebracht worden, als sei es ziemlich sicher, daß die vier Botschafter bis zum 15. August ihre Beratungen abschließen würden. Das Auswärtige Amt muß dahinter ein großes Fragezeichen setzen. Die Expertengespräche in der vergangenen Woche<sup>6</sup>, die sich auf die Bundespräsenz und die Zugangsregelung erstreckten, haben nicht zur Bereinigung der offenen Punkte und Fußnoten, die in dem Ihnen vorliegenden Arbeitspapier vom 28. Mai<sup>7</sup> enthalten sind, geführt. Es bleibt also noch viel zu tun. Alles wird davon abhängen, was Abrassimow an neuen Instruktionen mitbringt.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1224*

und hoffe insofern nicht auf Zynismus, sondern auf ein Mißverständnis! Ihren Brief habe ich in Anwesenheit des Herrn Merten gelesen, mit Bemerkungen versehen und Herrn Merten zurückgegeben. Ich würde es begrüßen, diesen Brief in Bonn im Original zurückzuerhalten, da ich hier die vorschriftsmäßige Verwahrung nicht sichern kann. Bitte verschonen Sie mich künftig mit solchen Aktionen unter ‚Streng vertraulich‘ und ‚mit Kurier‘ nur für mich, wenn – wie hier geschehen – weniger der Information als der Regierungmeinung gedient werden soll.“ Vgl. VS-Bd. 502 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1971.

Darauf antwortete Frank am 10. August 1971: „Ihre Zeilen vom 7. August 1971 und meinen mit Randbemerkungen versehenen Brief habe ich durch Herrn Merten erhalten. Da ich anfangs nächster Woche für einige Tage ausspannen möchte, werde ich den Brief in einem verschlossenen Umschlag für Sie hier bereit halten, so daß Sie ihn jederzeit abrufen können. Offen gestanden, ich habe Ihre Frage in bezug auf ‚Zynismus‘ oder Mißverständnis sowie den Hinweis, daß weniger der Information als der Regierungmeinung gedient werden soll, nicht ganz verstanden. Ihr Wunsch, unterrichtet zu werden, ist von Herrn Dr. Ackermann an uns herangetragen worden. Die Entsendung von Herrn Merten als Kurier hängt mit dem Termin der Fertigstellung der Unterrichtung und mit dem Wunsch nach größtmöglicher Sicherheit in diesen Tagen zusammen. An anderes habe ich nicht gedacht.“ Vgl. VS-Bd. 502 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>2</sup> Pjotr A. Abrassimow (UdSSR), Roger W. Jackling (Großbritannien), Kenneth Rush (USA) und Jean Sauvagnargues (Frankreich).

<sup>3</sup> Zum 26. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vgl. Dok. 262.

<sup>4</sup> Zum 27. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vgl. Dok. 271.

<sup>5</sup> Die Wörter „in gewissen Teilen der Presse“ wurden vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, unterschlägelt. Dazu Fragezeichen und handschriftliche Bemerkung: „Das war der Herr Bu[ndes]ka[nzler], niemand sonst!“

<sup>6</sup> Zum Vier-Mächte-Gespräch über Berlin auf Botschaftsratsebene am 27./28. Juli 1971 vgl. Dok. 257, Anm. 9.

<sup>7</sup> Für den gemeinsamen Entwurf der Vier Mächte vom 28. Mai 1971 für ein Abkommen über Berlin in der Fassung vom 23. Juni 1971 vgl. Dok. 226.

Falls sich in der nächsten Woche keine wesentlichen Fortschritte ergeben, wird auf westlicher Seite eine längere Pause erwogen. Wenn und wann immer die Botschafter einen Text fertigstellen, würden sie den Abkommensentwurf zunächst ihren Regierungen zur Billigung vorlegen. Ebenso würde die Bundesregierung den Text erhalten. Dann ist – seit langem – vorgesehen, daß<sup>8</sup> das Kabinett und die Fraktionsvorsitzenden zusammentreten. Die Unterzeichnung durch die Botschafter würde sich anschließen. Alsdann würden die drei Westmächte das unterzeichnete<sup>9</sup> Abkommen der Bundesregierung, die Sowjetunion dasselbe der DDR notifizieren, so daß diese dann ihre Verhandlungen gemäß Annex I (Zugangsregelung) aufnehmen können. Entsprechend würde hinsichtlich der Verhandlungen Senat-DDR wegen der innerstädtischen Erleichterungen<sup>10</sup> verfahren. Bekanntlich tritt das Abkommen erst mit Unterzeichnung des Vier-Mächte-Schlußprotokolls in Kraft, d. h. nach Abschluß der innerdeutschen Verhandlungen. Allerdings werden die vier Botschafter den Wortlaut dieses Schlußprotokolls bereits bei Unterzeichnung<sup>11</sup> des Vier-Mächte-Abkommens feststellen.

2) Welche Auffassung vertritt die westliche Seite jetzt in der Frage der Bundespräsenz?

In der Frage der Bundespräsenz vertritt die westliche Seite nach wie vor die Haltung, die sich aus dem Ihnen vorliegenden Arbeitspapier vom 28. Mai 1971 ergibt. Die Sowjets haben sich damit einverstanden erklärt, daß der Passus über die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Bindungen zwischen

<sup>8</sup> Die Wörter „– seit langem – vorgesehen, daß“ wurden vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, hervorgehoben. Dazu Fragezeichen und handschriftliche Bemerkung: „Hier nicht bekannt!“

<sup>9</sup> Dieses Wort wurde vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Viel zu spät!“

<sup>10</sup> Seit dem 6. März 1971 führten der Chef der Senatskanzlei des Landes Berlin, Müller, und der Staatssekretär im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Kohrt, Gespräche über eine Passierschein-Vereinbarung. Vgl. dazu Dok. 89, Anm. 11.

Am 26. Juli 1971 fand das sechste Gespräch zwischen Müller und Kohrt über eine Besucherregelung zwischen Berlin (West) und Ost-Berlin in Ost-Berlin statt. Dazu wurde in der Presse berichtet: „Die jetzigen Kontroversen über die Besucherregelung entzündeten sich in ihrer derzeitigen Form an politisch umstrittenen Begriffen, die komplizierter Natur sind und mit Hilfe philologischer Deutungen beseitigt werden sollen. [...] So beharrt zum Beispiel Ost-Berlin darauf, daß von ‚Besuchen in der DDR‘ gesprochen wird. West-Berlin hingegen wünscht eine sprachliche Kombination von ‚Besuchen in Ost-Berlin und in der DDR‘ nicht. Man befürchtet, daß daraus eine Anerkennung von Ost-Berlin als Teil der DDR werden könnte. Die DDR wiederum lehnt aus gleichen Erwägungen eine getrennte Ansprache von Ost-Berlin und DDR ab. Nunmehr sind Bemühungen im Gange, Formulierungen zu finden, die die gegebene Situation so umschreiben, daß sie auf einem gemeinsam anerkannten Nenner beruht. Wahrscheinlich wird es dann doch von den Grundsatzvereinbarungen der Vier Mächte abhängen, ob es bei der Besucherregelung heißen wird ‚Besuche in der Umgebung von West-Berlin‘ oder in ‚benachbarten Gebieten und anderen Gebieten der DDR‘. Die Auslegungsdifferenzen bei den erwähnten Begriffen waren auf westlicher Seite rechtzeitig gesehen worden. Man befürchtete, daß bei einer unklar bleibenden Umschreibung den DDR-Behörden unbeabsichtigt ein Einfluß bei Reisen von West-Berlinern in andere Ostblockländer eingeräumt würde, wenn der Begriff ‚Umgebung‘ nicht genau abgegrenzt würde. In Bonn wird außerdem mit Aufmerksamkeit beobachtet, ob und wann es zwischen Senatsdirektor Müller und Staatssekretär Kohrt zu einer Verständigung über den Austausch von unbewohnten West-Berliner Gebietsteilen in der DDR gegen einen Gebietstreifen zur festen Eingemeindung der Enklave Steinstücken kommen wird.“ Vgl. den Artikel „Bundesregierung empört über Schüsse an der Mauer“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 27. Juli 1971, S. 1 und 5.

<sup>11</sup> Die Wörter „bei Unterzeichnung“ wurden vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Viel zu spät!“



den Westsektoren und der Bundesrepublik Deutschland an den Anfang gerückt wird und die konstitutionellen Einschränkungen<sup>12</sup> dann folgen. Der Westen besteht weiterhin auf den Formulierungen, die auf die Instrumente von 1949<sup>13</sup> zurückgehen („Die Westsektoren sind nicht als Land der Bundesrepublik Deutschland<sup>14</sup> anzusehen und werden von ihr nicht regiert“), während die Sowjets nach wie vor auf ihrer Version bestehen („Die Westsektoren sind keine Teile der BRD und gehören nicht zu ihr“). Die Vier Mächte sind sich ferner darin einig, daß Ausschuß- und Fraktionssitzungen in Berlin weiterhin zulässig sind. Der Westen bleibt bei seiner weitgefaßten Beschreibung der möglichen Beratungsgegenstände, die Sowjets scheinen in dieser Hinsicht noch nicht festgelegt zu sein. Auch in der Frage der in Berlin befindlichen Bundesbehörden und sonstigen Bundeseinrichtungen hat sich die Lage nicht verändert. Der Westen beabsichtigt nicht, sich auf irgend etwas einzulassen, was den Abzug der einen oder anderen Stelle nach sich ziehen würde.

In der Frage der Außenvertretung sind in den letzten zwei Wochen wichtige Fortschritte gemacht worden. Allerdings ist es den drei Westmächten nicht gelungen, die Sowjets zur Akzeptierung der Bundespässe für Westberliner zu bringen; hier ist die sowjetische Ablehnung noch härter geworden. Abrassimow hat erstmals unzweideutig die Vertretung Westberlins durch die Bundesrepublik in internationalen Organisationen zugestanden, wobei er wie die Westmächte davon ausgeht, daß in Angelegenheiten, die die Sicherheit und den Status der Stadt betreffen, die Vertretung bei den Westmächten selbst verbleibt. Auch die Erstreckung internationaler Verträge der Bundesrepublik auf Westberlin ist im Rahmen des geltenden Verfahrens (keine Erstreckung von Vertragsbestimmungen, die die Sicherheit und den Status betreffen) zugestanden. Schließlich hat sich Abrassimow einverstanden erklärt, daß Westberliner zusammen in derselben Gruppierung mit Bewohnern der Bundesrepublik an internationalen Austauschvorhaben teilnehmen und daß internationale Organisationen ihre Konferenzen in Westberlin abhalten können.<sup>15</sup> Hier sind allerdings noch die Einzelheiten des Einladungs- und Ausrichtungsverfahrens zu klären. Die westliche Haltung ist auch in dieser Frage unverändert (Einladung durch die BRD mit Zustimmung des Senats und der Drei Mächte).

3) Wo sind noch strittige Punkte und wo muß der Westen zu Zugeständnissen bereit sein, um die Verhandlungen erfolgreich abschließen zu können?<sup>16</sup>

Die schwierigsten offenen Punkte sind folgende:

<sup>12</sup> Dieses Wort wurde vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Welche?“

<sup>13</sup> Vgl. dazu Ziffer 4 des Schreibens der Drei Mächte vom 12. Mai 1949; Dok. 3, Anm. 13.

<sup>14</sup> Die Wörter „nicht als Land der Bundesrepublik Deutschland“ wurden vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Entspricht nicht der Rechtslage! Stimmt – entgegen diesem Text! – nicht überein mit ‚Status von 1949‘.“

<sup>15</sup> Dieser Satz wurde vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, durch Ausrufezeichen hervorgehoben.

<sup>16</sup> Dieser Satz wurde vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Diese Frage ist von uns überhaupt nicht gestellt worden!“

## Präambel und Teil I:

- 1) Bezeichnung des geographischen Anwendungsbereichs von Teil I
- 2) Formulierung des Gewaltverzichts

## Zugang

- 3) Verwendung der Begriffe „Transit“ und „internationale Praxis“
- 4) Stichproben bei versiegelten Gütertransporten
- 5) Ausweiskontrolle bei durchfahrenden Zügen und Autobussen
- 6) Abbau der Pkw-Kontrolle
- 7) Eingrenzung der Verhaftungen und Zurückweisungen auf den Zugangswegen
- 8) Beteiligung des Senats an der deutschen Durchführungsvereinbarung

## Innerstädtische Verbindungen

- 9) Gewährung von Tagesaufenthaltsgenehmigungen für Westberliner gemäß dem Verfahren bei Westdeutschen

## Verhältnis Berlin–Bund

- 10) Berlin kein Land oder kein Teil<sup>17</sup> der Bundesrepublik
- 11) Definition der nicht zugelassenen offiziellen Tätigkeit von Bundesorganen in Berlin
- 12) Umschreibung der Beratungsgegenstände bei Fraktionen und der Anzahl der Simultansitzungen von Ausschüssen in Berlin

## Außenvertretung

- 13) Anerkennung der Bundespässe durch die Sowjetunion
- 14) Einladungsformel für internationale Tagungen in Berlin

## Sowjetische Interessen in Westberlin

- 15) Sowjetisches Generalkonsulat.<sup>18</sup>

Die drei Westbotschafter sind der Auffassung, daß die Feststellung Abrassimows ernst genommen werden muß, daß ein Berlin-Abkommen nicht zustande kommen wird ohne die Einräumung eines Generalkonsulats in Westberlin<sup>19</sup>. Sie glauben, daß der Westen zur Erreichung weiterer substantieller Verkehrserleichterungen im Zugangsteil ohne Beeinträchtigung der westlichen Rechtsposition das Wort „Transit“<sup>20</sup> und „internationale Praxis“ (letztere als subsidiäres Verfahrensmuster) zugestehen kann. Auch wird es kaum möglich sein, bei versiegelten Gütertransporten Stichproben bei begründetem Verdacht des Mißbrauchs (Transport von gefährlichen Gütern, Waffen, Rauschgift) und bei den

<sup>17</sup> Die Wörter „kein Teil“ wurden vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wer hat das je für die BRD gesagt? Kein Teil = das Bein ist ab!“

<sup>18</sup> Zur Frage der Errichtung eines sowjetischen Generalkonsulats in Berlin (West) vgl. Dok. 231, Anm. 7.

<sup>19</sup> Der Passus „daß die Feststellung ... Generalkonsulats in Westberlin“ wurde vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, durch Pfeil hervorgehoben.

<sup>20</sup> Die Wörter „Wort ‚Transit‘“ wurden vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Nein!“

durchfahrenden Zügen Ausweiskontrollen im fahrenden Zug (allerdings nur zur Identifizierung und keine Personen- und Gepäckdurchsuchung) abzulehnen.<sup>21</sup>

Die Haltung der Bundesregierung zu diesen Fragen hat sich nicht verändert.<sup>22</sup>

Ich hoffe, sehr geehrter Herr Dr. Barzel, daß diese ausführliche<sup>23</sup> Unterrichtung Ihnen die gewünschte Aufklärung über den derzeitigen Stand der Berlin-Verhandlungen gibt. Ich möchte nicht verhehlen, daß es der Bundesregierung<sup>24</sup> nicht leicht gefallen ist, Ihre Unterrichtung in so detaillierter Form in einem Zeitpunkt fortzusetzen, wo die Bundesregierung von gewissen Kreisen Angriffen wegen der Berlin-Politik ausgesetzt ist, als ob es eine Unterrichtung des Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion niemals gegeben hätte.<sup>25</sup> Ich weiß, daß Ihre Person mit der Art und Weise der Angriffe der letzten Tage nicht identifiziert werden kann, und freue mich deshalb, daß diese ausführliche Unterrichtung, zu deren Übermittlung ich Herrn Legationssekretär Merten als Kurier bestimmt habe, möglich geworden ist.

Mit verbindlichen Empfehlungen und allen guten Wünschen für einen weiteren erholsamen Urlaub bin ich

Ihr sehr ergebener  
Frank

**VS-Bd. 502 (Büro Staatssekretär)**

<sup>21</sup> An dieser Stelle vermerkte der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Barzel, z. Z. Praia da Rocha, handschriftlich: „Das ist die Souveränität der ‚DDR‘! Viel zu weitgehend! Berufung? Einstimmig?“

<sup>22</sup> Zu diesem Satz vermerkte der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Barzel, z. Z. Praia da Rocha, handschriftlich: „Mir nicht bekannt!“

<sup>23</sup> Dieses Wort wurde vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, unterschlägelt. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Das ist weniger als nötig!“

<sup>24</sup> Die Wörter „der Bundesregierung“ wurden vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, unterschlägelt. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Hierzu Kabinettsbeschluß?“

<sup>25</sup> Dieser Satz wurde vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, z. Z. Praia da Rocha, hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Völlig überflüssige Polemik! Wir haben nicht das Parlament belogen!“