

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt**II A 1-83.10-1338/71 geheim****26. August 1971¹**

Betr.: Persönliches Gespräch StS Bahr/StS Kohl am 26. August 1971

Kohl, der um das Gespräch gebeten hatte, erklärte die Zustimmung seiner Regierung zu den Vereinbarungen der vier Botschafter². Seine Regierung werde alles in ihrer Kraft Stehende tun, um die erforderlichen deutschen Vereinbarungen zügig zu erreichen. Die DDR und die Sowjetunion seien wirklich weit entgegengekommen. Dies sei für die DDR nicht leicht gewesen. Er wolle auf der anderen Seite nicht unterdrücken, daß auch die Drei Mächte und wohl auch die Bundesregierung gewisse Einsichten in die Realitäten gezeigt hätten, aber es sei jedenfalls für die DDR sehr schwer gewesen. Ich wies darauf hin, daß die Situation der DDR nicht schwierig sei, sondern daß die Situation der Bundesregierung schwierig sei.

Kohl schlug vor, daß wir uns in der ersten Hälfte der kommenden Woche wieder treffen, was ich ablehnte. Er schlug dann den 2. September, danach den 3. September vor und akzeptierte schließlich den 6. September.³ Er drückte dabei ein gewisses Maß von Enttäuschung aus, daß wir nicht unverzüglich beginnen.

Ich schlug ihm vor, daß die Herren Sahm und Seidel während unseres Gesprächs schon die technischen Fragen besprechen, die sich für den Fall eines längeren Aufenthaltes der Delegationen in Bonn bzw. Ost-Berlin ergeben. Kohl war darauf nicht vorbereitet und entnahm daraus unseren guten Willen, was die Unverzüglichkeit angeht. Sahm und Seidel einigten sich über den zu regelnden Fragenkatalog. Kohl teilte nach Rücksprache mit seinem Vorgesetzten mit, daß Seidel am 2. September zur weiteren Besprechung der technischen Fragen nach Bonn kommen könne.

Kohl bot das alte Kronprinzen-Palais als Arbeitsräume und Unterkunft an, die zur Verfügung stehen, falls sie bei länger andauernden Verhandlungen benötigt werden. Anschließend an das Mittagessen besichtigten wir mit den Delegationen das Haus.

Kohl betonte den rechtlichen und sachlichen Zusammenhang zwischen dem allgemeinen Verkehrsabkommen und dem Durchgangsverkehr für Berlin. Er hielt an seinem Konzept eines einheitlichen Vertrages mit Annexen fest. Ich hielt

¹ Ablichtung.

Hat laut Vermerk des Legationsrats I. Klasse Vergau vom 14. September 1971 Staatssekretär Frank vorgelegen.

Hat Bundesminister Scheel am 15. September 1971 vorgelegen.

² Zum Ergebnis des 33. Vier-Mächte-Gesprächs der Botschafter Abrassimow (UdSSR), Jackling (Großbritannien), Rush (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) am 23. August 1971 über Berlin vgl. Dok. 275, Anm. 6, sowie Dok. 281.

³ Zum 17. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 6. September 1971 vgl. Dok. 292 und Dok. 293.

demgegenüber an der rechtlichen Notwendigkeit der Trennung beider Abkommen fest.

Es wurde deutlich, daß die DDR bestrebt ist, die Vorzüge, die sie für den Berlin-Verkehr einzuräumen gezwungen sein wird, möglichst auch in den Verkehrsvertrag aufzunehmen in dem Bestreben, ähnliche Vorzüge unter dem Gesichtspunkt der Gleichberechtigung für den Transitverkehr der DDR durch die BRD zu erhalten.

Diese Schwierigkeit könnte überwunden werden, wenn der Berlin-Verkehr und der allgemeine Verkehrsvertrag gleichzeitig verhandelt und auch etwa gleichzeitig zum Abschluß gebracht werden können. Kohl zeigte sich dafür nicht unzugänglich.

Den Vorschlag, einen Vertreter des Senats in unsere Delegation aufzunehmen, lehnte er rundweg und kategorisch ab.

Zwei Probleme wurden deutlich:

a) Verhandlung eines Abkommens über den Berlin-Verkehr für alle Güter und Personen, die an diesem Verkehr teilnehmen.

b) Die Erstreckung auf Berlin.

Die Frage der Unterschriften wird ein drittes Problem, das nicht berührt wurde.

Zur Zusammensetzung der Delegation erklärte er, daß die DDR lediglich einen weiteren Verkehrs-Experten hinzuziehen werde. Dies aber nicht bereits beim nächsten Mal. Ich habe unsere Position dazu offen gehalten.

Es wurde klar, daß Kohl, was die Struktur angeht, sehr unsicher ist. Er hat sich auch nicht zu dem beim letzten Gespräch⁴ eingeführten Element A zur Substanz geäußert.

Er sieht die Verhandlungen als sehr schwierig und kompliziert an, drückte aber seine Zuversicht aus, es doch zu schaffen.

Bahr

VS-Bd. 4487 (II A 1)

⁴ Zum 15. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 5. August 1971 vgl. Dok. 265.

**Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt,
mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der
DDR, Kohl, in Ost-Berlin**

II A 1-83.10-1339/71 geheim

26. August 1971¹

Protokoll des 16. Gespräches StS Bahr/StS Dr. Kohl, Ostberlin, Haus des Ministerrates, 26. August 1971, 14.55 bis 15.50 Uhr

Delegationen wie bisher mit der Ausnahme, daß Herr Seidel zeitweise durch seinen Vertreter, Herrn Baumgärtel, abgelöst wurde.

StS *Kohl* begrüßte die Delegation StS Bahrs und bat diesen, verabredetermaßen kurz zusammenzufassen, was man in dem vorangegangenen persönlichen Gespräch² besprochen habe.

StS *Bahr* führte aus, daß man übereingekommen sei, die nächste Zusammenkunft der Delegationen am 6. September 1971 in Bonn abzuhalten³ und die dann folgende Begegnung für den 9. und 10. September 1971 in Berlin (Ost) vorzusehen⁴. Man hoffe, am 6.9. die offiziellen Verhandlungen aufzunehmen. Zusammen habe man die Herren Sahm und Seidel beauftragt, technische Fragen für den Fall zu prüfen, daß die Delegationen an einem Ort längere Zeit zusammenkämen. Hierzu hätten die beiden Herren einen Katalog vorbereitet, den sie bei einem Besuch von Herrn Seidel in Bonn am 2. September 1971 gemeinsam durchgehen wollten; gleichzeitig werde dann wohl die Unterbringung der DDR-Delegation für den Fall längerer Verhandlungen in Bonn erörtert werden. StS *Kohl* habe freundlicherweise für den Fall längeren Aufenthaltes in Berlin (Ost) das Gästehaus des Magistrats, das ehemalige Kronprinzen-Palais, angeboten. Er, *Bahr*, habe dieses Angebot angenommen, und man habe ja gerade gemeinsam das Haus besichtigt.

Weiter hätten beide die Genugtuung ihrer jeweiligen Regierung über den Abschluß der alliierten Botschafter-Gespräche⁵ zum Ausdruck gebracht und in Aussicht gestellt, daß beide Regierungen ohne Verzug das Ihre tun würden, um zu den notwendigen zusätzlichen Vereinbarungen zu gelangen. Ein bißchen anders, als man es früher gesagt habe, wolle man jetzt auch die Frage eines allge-

¹ Ablichtung.

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

Hat laut Vermerk des Legationsrats I. Klasse Vergau vom 14. September 1971 Staatssekretär Frank vorgelegen.

Hat Bundesminister Scheel am 15. September 1971 vorgelegen.

² Vgl. Dok. 283.

³ Zum 17. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 6. September 1971 vgl. Dok. 292 und Dok. 293.

⁴ Zum 18. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 9. September 1971 in Ost-Berlin vgl. Dok. 299.

⁵ Zum Ergebnis des 33. Vier-Mächte-Gesprächs über Berlin am 23. August 1971 vgl. Dok. 275, Anm. 6, sowie Dok. 281.

meinen Verkehrsvertrages nicht beiseite legen, sondern mit dem Berlin-Verkehr parallel erörtern.

StS Kohl sagte, er habe dieser Zusammenfassung nichts hinzuzufügen. Es treffe zu, daß man parallel Fragen des allgemeinen Verkehrs und der speziellen Transit-Relation zu behandeln beabsichtige. Beide stünden in einem engen sachlichen und rechtlichen Zusammenhang. Er bedauere, daß StS Bahr nicht ermächtigt sei, jetzt schon auch Transit-Fragen zu behandeln. Diese würden die Delegationen noch beschäftigen; er komme daher jetzt zu dem allgemeinen Verkehrsvertrag.

Seine Seite sei die bisher erörterten Elemente des Verkehrsvertrages⁶ noch einmal durchgegangen und habe geprüft, wie diese substantiell angereichert und besser formuliert werden könnten. StS Bahr habe beim letzten Mal ein Element, das er A genannt habe, eingeführt.⁷ In Anlehnung an dessen Satz 1 schlage er jetzt eine Bestimmung über den Gegenstand des Vertrages wie folgt vor:

„Gegenstand des Vertrages sind der gegenseitige zivile Transit- und Wechsel-Verkehr von Bürgern und Gütern der Vertragsstaaten auf Straßen und Schienewegen sowie der gegenseitige zivile Transit- und Wechsel-Verkehr von Gütern der Vertragsstaaten auf Binnenwasserstraßen – im folgenden ‚Verkehr‘ genannt.“

Die Formulierung des Verkehrs auf Binnenwasserstraßen ergebe sich daraus, daß ein Personenverkehr auf Binnenwasserstraßen ja wohl von keiner Seite beabsichtigt sei. Man sei StS Bahr dadurch entgegengekommen, daß man hier das Wort „grenzüberschreitend“ vermieden und es in den 2. Absatz der Präambel verwiesen habe.

Als Präambel-Text schlage er hiernach vor:

„Die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland“
– man sei sich ja einig, daß mit dieser Formulierung die Form, die ja noch offen sei, nicht präjudiziert werde –

„sind

- in dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten
- und normale Beziehungen beider Staaten zueinander zu entwickeln, wie sie zwischen souveränen Staaten üblich sind,
- geleitet von dem Wunsche, Fragen des grenzüberschreitenden Verkehrs von Bürgern und Gütern beider Staaten in und durch ihre Hoheitsgebiete zu regeln,

übereingekommen, folgenden Vertrag abzuschließen.“

Man habe dann auch StS Bahrs Vorschlag akzeptiert, das Element I, das von der Gegenseitigkeit, dem beiderseitigen Vorteil und dem größtmöglichen Um-

⁶ 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.

⁷ Für das 15. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 5. August 1971 vgl. Dok. 265.

fang entsprechend den internationalen Normen spreche, mit dem Element V, wonach der grenzüberschreitende Verkehr möglichst zweckmäßig und einfach gestaltet werden solle, zu folgendem Element zusammenzuziehen:

„Die Vertragsstaaten verpflichten sich, den Verkehr in und durch ihre Hoheitsgebiete entsprechend der üblichen internationalen Praxis auf der Grundlage der Gegenseitigkeit im größtmöglichen Umfang zu gewähren und möglichst zweckmäßig zu gestalten.“

Mit dieser Formulierung komme man StS Bahrs Vorstellung auch in anderen Punkten entgegen. So sei man nunmehr z. B. bereit, statt der internationalen Normen eine Formulierung zu gebrauchen, die StS Bahr sicher aus einem anderen Zusammenhang bekannt sei, nämlich die übliche internationale Praxis. Dabei erwarte er Übereinstimmung darin, daß der Verkehr in und durch das Hoheitsgebiet der DDR auf der Grundlage der souveränen Gleichheit, der Nicht-einmischung und Nichtdiskriminierung sowie der territorialen Integrität erfolgen müsse, d. h. eben, wie es in der internationalen Praxis üblich sei.

Nachdem der stellvertretende Vorsitzende der SPD, Herr Wehner, gestern erklärt habe, daß es völkerrechtlich wirksame Regelungen geben müsse und daß diese auch gefunden werden würden⁸, hoffe er, Kohl, daß die Bundesregierung sich seiner, Kohls, Seite so angenähert habe, daß die Gleichstellung der internationalen Praxis mit den dahinterstehenden internationalen Normen keine Schwierigkeiten bereiten werde.

Man habe auch davon abgesehen, den gegenseitigen Vorteil aufzuführen; man habe zwar StS Bahrs Argumente gegen diese Klausel nicht verstanden, aber seinem Wunsch Rechnung getragen, diesen Grundsatz nicht zu nennen.

Er habe bereits früher eine Reihe von StS Bahrs Punkten für einen Verkehrsvertrag akzeptiert, z. B. den gegenseitigen Austausch von Informationen über Verkehrsabläufe, die gegenseitige Anerkennung von Dokumenten über Bau und Ausrüstung der Binnenschiffe, den Verzicht auf Abgaben für Güter, die zum Gebrauch und Verbrauch während der Reise bestimmt seien sowie für die mitgeführten Treibstoffvorräte.

Im Interesse einer weiteren Ausgestaltung des Verkehrsvertrages sei er ferner bereit, u. a. auch folgende Punkte von StS Bahr aufzunehmen:

- So könnte man, was zunächst den Eisenbahnverkehr angehe, festlegen, daß zwischen den zuständigen Organen der Vertragsstaaten bei außergewöhnlich umfangreichem Verkehrsaufkommen der Einsatz zusätzlicher Züge vereinbart werden könne,
- daß die Vertragsstaaten auf der Basis der Gegenseitigkeit die Ausweise für das Fahr- und Zugbegleitpersonal der Eisenbahnzüge anerkennten,

⁸ Am 25. August 1971 äußerte sich der SPD-Fraktionsvorsitzende im deutschen Fernsehen. Dazu wurde in der Presse berichtet, Wehner habe ausgeführt, „es könne nicht nur technische Regelungen geben, sondern es müsse die Tatsache des Nebeneinanders zweier deutscher Staaten respektiert werden, ‚so wenig sie sich miteinander auszugleichen imstande sind, was ihre innere Ordnung und ihre Verhältnisse betreffen‘. Es müsse also eine politische und völkerrechtswirksame Regelung gesucht werden, [...] und die wird auch gefunden werden.“ Vgl. die Meldung „Wehner: Verkehr mit DDR völkerrechtswirksam regeln“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 26. August 1971, S. 3.

- daß für die Durchführung des Eisenbahnverkehrs zwischen den Grenzbahnhöfen der DDR und der BRD die entsprechenden Betriebsvorschriften zwischen dem Verkehrsministerium der DDR in Berlin und dem Bundesverkehrsministerium in Bonn vereinbart werden könnten.

Bei dem Element über die gegenseitige Hilfeleistung – und hier verlasse er den Eisenbahnverkehr – sei folgender Zusatz möglich:

„Jeder Vertragsstaat gewährleistet, daß bei Unfällen und Havarien auf seinem Hoheitsgebiet, an denen Fahrzeuge und Bürger des anderen Vertragsstaates beteiligt sind, die notwendige Hilfe einschließlich medizinischer Betreuung sowie Werft- und Werkstatthilfe durch seine zuständigen Organe und Betriebe geleistet wird.“

Eine Reihe von Punkten, die StS Bahr insbesondere zum Kraftfahrzeug- und Binnenschiffsverkehr vorgeschlagen habe, z. B. die gegenseitige Anerkennung von Dokumenten, den Austausch von Informationen, den Pannen- und Abschleppdienst, habe er in den vorliegenden Punkten so formuliert, daß alle Verkehrsarten umfaßt würden.

Er habe also vieles akzeptiert, eines gehe aber nicht: Der kleine Grenzverkehr. Hierüber habe man sich schon unterhalten, und er nehme an, daß StS Bahr dies eingesehen habe.

Er habe auch auf dem Gebiet des Transitverkehrs geprüft, was man StS Bahr vorschlagen könne. In Anlehnung an eine Formulierung, die StS Bahr sicher aus anderem Zusammenhang bekannt sei, schlage er vor:

Der Transitverkehr wird auf die einfachste, schnellste und günstigste Weise in Übereinstimmung mit der internationalen Praxis durchgeführt. Einzelregelungen für bestimmte Transitrelationen können besonders vereinbart werden.

Eine Vereinbarung über die spezielle Transitrelation, er meine den Verkehr von Bürgern und Gütern aus der Bundesrepublik nach und von West-Berlin, könnte entsprechend präzisiert und angereichert werden. Er sei bereit, dies jetzt vorzutragen, verschiebe es aber wohl besser im Hinblick darauf, daß StS Bahr hierüber heute nicht sprechen wolle.

Die allgemeinen Grundsätze, die auf den Transit durch die DDR Anwendung fänden, sollten natürlich auch für den Transit von der DDR durch die Bundesrepublik, etwa nach Frankreich gelten. Auch dieser müsse in einer bevorzugten Form abgewickelt werden, nämlich auf die einfachste, schnellste und günstigste Weise in Übereinstimmung mit den internationalen Normen oder auch der internationalen Praxis. Er hoffe hierzu auf StS Bahrs Zustimmung.

StS Bahr dankte für die Ausführungen. Er werde die einzelnen Formulierungen sorgfältig prüfen.

Die Idee, die Elemente I und V zusammenzufassen, halte er für fruchtbare. Im übrigen wolle er zu Einzelformulierungen sich jetzt nicht äußern, auch nicht zu dem Zitat Wehners; StS Kohl könne aber versichert sein, daß es hier keine Meinungsverschiedenheit gebe zwischen dem was er, Bahr, für die Bundesregierung und dem, was Herr Wehner sage. Er habe früher auf die drei Richtpunkte hingewiesen, die das Verhältnis der beiden Staaten zueinander bestimmten. Gestern habe er zufällig mit Herrn Wehner diese Fragen erörtern können,

und dieser habe zugestimmt, daß es völlig seiner Auffassung entspreche, daß das Verhältnis der beiden Staaten zueinander von diesen drei Richtpunkten bestimmt werde.

Ohne einer detaillierten Stellungnahme vorzugreifen, wolle er zu dem, was StS Kohl gesagt habe, noch bemerken, daß es bei der Formulierung betreffend den Einsatz zusätzlicher Züge besser wäre, wenn dieser Einsatz nicht vereinbart werden könne, sondern solle oder werde. Die Zustimmung StS Kohls zur Anerkennung der Ausweise des Zugpersonals nehme er mit Befriedigung zur Kenntnis. Was eine Vereinbarung über Betriebsvorschriften zwischen den beiden Verkehrsministerien betreffe, so könne in der Tat eine Prozedur vorgesehen werden.

StS *Kohl* warf hier ein, es handle sich hierbei um technische Fragen, wie die Signalordnung etc., nicht um Fragen politischen Gewichts.

StS *Bahr* fuhr fort, daß hierfür bei uns die Bundesbahn zuständig sei. Immerhin sei es ja Sache der Organisationsgewalt eines jeden Staates, wessen Zuständigkeit er für bestimmte Fragen bestimme.

Bei der Formulierung betreffend die Pannen- und Unfallhilfe störe ihn der Passus der „zuständigen Organe und Betriebe“. In der BRD gebe es für so etwas keine Zuständigkeiten. Das nächste Krankenhaus oder der nächste Reparaturbetrieb werden in solchen Fällen tätig. Es müsse also eine Formulierung gefunden werden, die die Verschiedenheit der Systeme berücksichtige. Am besten lasse man den Hinweis auf die Zuständigkeit ganz heraus.

Er wolle sich vorbehalten, auf das Thema zurückzukommen, für welches der „kleine Grenzverkehr“ nur ein Beispiel sei. Er habe zur Kenntnis genommen, daß StS Kohl dieses Thema, so bezeichnet, jetzt nicht erörtern wolle. Er erinnere aber in diesem Zusammenhang daran, daß man schon einmal darüber gesprochen habe im Zusammenhang mit einem Verkehrsabkommen, sich auf eine Absichtserklärung beider Regierungen zu einigen. Für eine solche Erklärung sei auch dies ein Thema.

Insgesamt wolle er unter dem Vorbehalt genauer Prüfung sagen, daß StS Kohls Ausführungen geeignet gewesen seien, Fortschritte zu erzielen. Enttäuscht habe ihn andererseits jedoch StS Kohls Stellungnahme zu dem sogenannten Element A. Gerade im Anschluß an StS Kohls letzte Ausführungen und an das, was er, Bahr, früher zu diesem Element gesagt habe, wolle er jetzt noch folgendes bemerken. Nach wie vor halte er es für richtig und für im Interesse beider Seiten liegend, daß man das allgemeine Verkehrsabkommen nicht auch für den Verkehr zwischen der BRD und Berlin-West schließe. Er habe in einem anderen Zusammenhang Gelegenheit gehabt, StS Kohl diesen Gedanken zu erläutern. Wenn vorhin davon gesprochen worden sei, daß man, anders als früher verabredet, eine Vereinbarung über den Berlin-Verkehr parallel zu einem allgemeinen Verkehrsabkommen fördern wolle, so sei das nur eine andere Be trachtungsweise für dieselbe Sache: Er gebe zu, daß zwischen dem allgemeinen und dem Berlin-Verkehr ein sachlicher Zusammenhang bestehe, aber er könne nicht akzeptieren StS Kohls Behauptung, daß auch ein enger rechtlicher Zusammenhang bestehe. Er, Bahr, verstehe es vielmehr so, daß es sich um zwei Themen handle und daraus auch zwei Abkommen würden, d.h., daß der Ber-

lin-Verkehr aus dem allgemeinen Verkehr ausgeklammert werde. Dies sei um so mehr notwendig, als klar sei, daß die Vier Mächte einen rechtlichen Zusammenhang aller zwischen ihnen abgeschlossenen Abkommen mit dem Abkommen sähen, das zwischen den deutschen Seiten über den Berlin-Verkehr abgeschlossen werden solle. Der begreifliche Wunsch der DDR, den allgemeinen Verkehrsvertrag so wie dies üblich sei zu behandeln, das heiße, ihn der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zu unterstellen, führe logisch dazu, daß dieser Vertrag von einem Abkommen über den Berlin-Verkehr getrennt werden müsse. StS Kohl werde aus dem Text, der ihm in anderem Zusammenhang bekannt sei, klar sein, daß durch die Unterschrift der Vier Mächte alle im Zusammenhang mit deren Abkommen stehenden Vereinbarungen gleichzeitig in Kraft gesetzt würden. Er, Bahr, halte es für einen untauglichen Versuch, wenn man einen rechtlichen Zusammenhang herstellen wolle zwischen einem Abkommen über den Berlin-Verkehr und einem allgemeinen Verkehrsvertrag. Zu letzterem brauche man keine Zustimmung der Vier Mächte. Es sei daher nicht einzusehen, warum ein rechtlicher Zusammenhang zwischen diesen beiden Abkommen konstruiert werde.

Nachdem StS Bahr einen Einwurf StS Kohls, beim Berlin-Verkehr handle es sich um den Verkehr von und nach West-Berlin, zurückgewiesen hatte, fuhr er fort, im Interesse eines zügigen Vorankommens bei den Verhandlungen über den Verkehr zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin bitte er StS Kohl, einiges hierzu zu sagen. Für ihn, Bahr, handle es sich dabei um den Verkehr, der alle zivilen Personen und Güter einschließe und sich nicht beziehe auf Herkommen oder Ursprung, weder der Güter noch der Personen.

StS Kohl antwortete, daß die Vorstellungen seiner Seite über einen allgemeinen Verkehrsvertrag und die ergänzende Abmachung über die Transitrelation nach West-Berlin bekannt seien, auch aus persönlichen Gesprächen. Sicherlich müsse man eine Lösung suchen, die den Gegebenheiten Rechnung trage. Er begrüße, daß StS Bahr bestätigt habe, daß zwischen den beiden fraglichen Verkehrsabmachungen ein sachlicher Zusammenhang bestehe; ihm scheine jedoch auch ein rechtlicher Zusammenhang gegeben, denn es handle sich um Fragen in dem allgemeinen Verkehrsabkommen, die für die spezielle Transitrelation nur einer Konkretisierung bedürften, sonst aber deckungsgleich seien. Er verhehle nicht, daß das eine oder andere bei der speziellen Transitrelation weitergehend eingeräumt werden müsse. Aber in der Regel seien die Probleme und übrigens auch die Abkommensparteien gleich, unabhängig davon, in welches System eine einzelne Regelung eingebracht werde. Er wolle ein Beispiel bringen. Ein Lastwagen befände sich im Transit aus der Bundesrepublik nach West-Berlin und sei zur Hälfte beladen mit Gütern für West-Berlin, zur anderen Hälfte mit Gütern, die für Skandinavien bestimmt seien. Sollte es hier zwei völlig voneinander losgelöste Regelungen für die beiden Transitstrecken geben? Die Lage West-Berlins inmitten der DDR bedinge, sie im Zusammenhang zu sehen. Man solle die Situation nicht unnötig komplizieren. Beide Seiten sollten nachdenken, und er sei zuversichtlich, daß ein gangbarer Weg gefunden werde, der dem entspreche, was die Vier Mächte sich vorgestellt hätten und was den Interessen der beiden deutschen Seiten diene.

StS Bahr sagte, er wolle noch zu zwei Punkten erwidern.

Erstens sehe er das Beispiel der geteilten Ladung nicht so wie StS Kohl, sondern er habe nicht zufällig gesagt, daß der Durchgangsverkehr von der BRD nach West-Berlin ein Verkehr sei, der keine Unterschiede mache, was Herkunftsstadt der Personen und Güter angehe, und um dies noch näher zu präzisieren, auch keinen Unterschied mache, was den Bestimmungsort betreffe, das heiße, in dem Augenblick, in welchem die Durchgangsstraße benutzt werde, gelte – gleich woher und wohin – die spezielle Regelung. Um bei StS Kohls Beispiel zu bleiben, es spielt keine Rolle, wohin der Lastwagen von Berlin aus weiterfahre. Er sei der speziellen Durchgangsregelung unterworfen, solange er zwischen der Bundesrepublik und Berlin verkehre und unterliege den sonstigen Transitregelungen, wenn er Berlin in anderer Richtung verlässe.

Zum zweiten habe er volles Verständnis dafür, daß die DDR im Sinne der Gleichberechtigung ihrerseits in den Genuß dessen kommen wolle, was im allgemeinen Transit an bevorzugter Behandlung vereinbart werde, daß heiße, der allgemeine Transit zwischen der Bundesrepublik und Polen werde nicht besser abgewickelt werden als der Transit zwischen der DDR und Frankreich. Auf diesem allgemeinen Transit seien ja auch gewisse Spezialitäten nicht vorgesehen, z. B. werde es keine durchgehenden Personenzüge von Ost-Berlin durch die Bundesrepublik in die Schweiz oder nach Holland geben. Der Bedarf für solche Züge werde nicht viel größer sein als der Bedarf eines durchgehenden Personenzuges von Frankfurt/Main nach Warschau. Damit wolle er sagen, daß Wünsche, die seine Seite im allgemeinen Transit habe, auch der DDR zugebilligt würden. Hier werde man schon einen Weg finden.

StS *Kohl* sagte, er wolle nur noch einmal nachdrücklich den Vorbehalt geltend machen, daß wenn er hier nicht zu StS Bahrs außerordentlich extensiver Interpretation bestimmter Verhältnisse Stellung nehme, so bedeute das nicht, daß er dieser Interpretation zustimme.

Zum Schluß 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 26. August 1971 in Begleitung ihrer Delegationen zu einem erneuten Gespräch über Fragen des Verkehrs zusammen. Sie brachten dabei die Genugtuung der Regierung der BRD und der Regierung der DDR über das Ergebnis der Vier-Mächte-Verhandlungen zum Ausdruck.

Die Zusammenkunft, die im Hause des Ministerrates der DDR stattfand, begann um 10.30 Uhr und wurde um 16.00 Uhr beendet. Es wurde vereinbart, am 6. September 1971 in Bonn erneut zusammenzutreffen.“⁹

VS-Bd. 4487 (II A 1)

⁹ Vgl. dazu den Artikel „Bahr: Verhandlungen über Berlin-Verkehr werden schwierig“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 27. August 1971, S. 1.

285

**Botschafter Pauls, Washington,
an die Bundesminister Scheel und Schmidt**

**Z B 6-1-13199/71 geheim
Fernschreiben Nr. 1917**

**Aufgabe: 26. August 1971, 18.24 Uhr
Ankunft: 27. August 1971, 00.57 Uhr**

Für Bundesaußenminister, Staatssekretär¹ und D Pol² sowie Bundesminister der Verteidigung³ persönlich

Betr.: These und Praxis amerikanischer Außenpolitik

These

I. Seemachtinteresse

Grundlegender Unterschied der pazifischen und atlantischen Lage
Europäische Verankerung der amerikanischen Weltmachtstellung

Praxis

II. US-Fernostpolitik

Nahost-Konflikt

Innenpolitischer Kontrast zu sachgerechter Außenpolitik

Der präsidentielle Stil

III. Schlußfolgerung für das europäisch-amerikanische Verhältnis

I. In einer kürzlichen Unterhaltung fragte mich Henry Kissinger, wie ich die Lage und Bedingungen der amerikanischen Außenpolitik sehe. Ich skizzierte etwa wie folgt:

Die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten nicht ein Land wie andere, sondern ein Kontinent, organisiert als ein Land, seien und keine Probleme über Landsgrenzen hätten, trage wesentlich dazu bei, daß die Amerikaner vom Empfinden her zu einer Politik des Auf-sich-selbst-Zurückziehens neigen, die sich leicht isolationistisch auswirken könne, diese Emotion steige an und ebbe ab. Zur Zeit sei sie aufgrund von Enttäuschungen (ob berechtigt oder nicht) im Ansteigen und wirke dem rationalen Interesse der amerikanischen Außenpolitik entgegen, denn dieses habe darauf abzustellen, daß Amerika eine Seemacht sei und daß seine politischen und wirtschaftlichen Interessen und seine Verteidigung sich auf die beiden Weltmeere, Pazifik und Atlantik, abzustützen habe. Im Pazifik verfüge Amerika über ein eigenes insuläres Stützpunktsystem, dem ein insulares Bündnissystem von Japan⁴ über Taiwan⁵ und die Philippinen bis

1 Paul Frank.

2 Berndt von Staden.

3 Helmut Schmidt.

4 Am 19. Januar 1960 schlossen Japan und die USA ein Abkommen über beiderseitige Zusammenarbeit und Sicherheit, das das Sicherheitsabkommen vom 8. September 1951 ersetzte. Für den Wortlaut vgl. UNTS, Bd. 373, S. 179–205. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1960, S. 253–276.

5 Am 2. Dezember 1954 schlossen die USA und die Republik China (Taiwan) ein Verteidigungsabkommen. Für den Wortlaut vgl. UNTS, Bd. 248, S. 214–216. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1955, S. 7254f.

zu Australien und Neuseeland⁶ vorgelagert sei. Dem asiatischen Festland gegenüber sei Amerika stärker, wenn es sich ganz auf sein pazifisches System stütze und nicht auf dem Festland selber involviert sei. Nur dann könne es auch den grundlegenden Vorteil, den es in seinem Verhältnis zu China, verglichen mit der Sowjetunion besitze, voll ausnutzen, nämlich keine kontinentale Reibungsfläche zu China zu haben, wohingegen die Sowjetunion nichts an der Tatsache der längsten Landgrenze der Welt, die es China gegenüberstelle, ändern könne. Der Vietnam-Krieg sei von vornherein deshalb ein kapitaler Fehler gewesen, weil er gegen dieses Grundprinzip amerikanischer Außenpolitik gegenüber Asien verstoßen habe. Die atlantische Situation sei für Amerika grundverschieden. Weder gebe es ein insulares Stützpunkt- noch ein insulares Bündnissystem. Die amerikanische Kontrolle des Atlantik hänge neben seiner Luft- und Seemacht von seiner europäischen Position ab. Die Freiheit Westeuropas bedeute für Amerika den Unterschied, seine vorderste Interessenlinie politisch, wirtschaftlich und militärisch entweder entlang des Böhmerwaldes und der Elbe zu verteidigen und den Atlantik zu kontrollieren, oder seine vorderste Linie von Neufundland über Maine nach Florida laufen zu sehen und um den Atlantik kämpfen zu müssen. Nur weil das so sei, stehen die Amerikaner seit Ende des Krieges militärisch in Europa. Allein die Identität des amerikanischen und des europäischen Interesses an dieser so skizzierten europäischen Position habe die NATO so gesund erhalten, daß sie alle Krisen habe überstehen können. Die Wichtigkeit seiner europäischen Position nehme für die Vereinigten Staaten nicht ab, sondern seit einigen Jahren ständig zu, und zwar in dem Maße, wie die sowjetische Macht wachse und das „Crash Program“ der sowjetischen Seerüstung die amerikanische Kontrolle des Atlantik herausfordere. Russische Raketen auf Kuba seien 1962⁷ eine originale Bedrohung des amerikanischen Festlandes gewesen. Eine russische Basis in Cienfuegos wäre heute nur noch etwas Zusätzliches, denn die Russen operierten ständig mit mehr als einem Dutzend Atom-U-Booten mit Fernraketen im Atlantik, und es sei nicht auszuschließen, daß sie in der zweiten Hälfte der 70er Jahre mit einer atlantischen Flotte erschienen, so wie sie seit 1967 die Eskadra im Mittelmeer ausbauten. Die moderne Flugabwehr und die Eindringtiefe von Land aus operierender Luftwaffenverbände werde mehr und mehr den Vorteil, den die USA durch ihre Angriffsträger hätten, besonders im Mittelmeer, einschränken. Dies um so mehr, als immer mehr Träger eingemottet würden. Eine isolationistische Politik sei heute und in Zukunft unmöglich, weil die Voraussetzung, die Unverwundbarkeit Amerikas, nicht mehr existiere und nie wieder herzustellen sei.

Während meiner Ausführung über die atlantische militärische Lage unterbrach mich Kissinger, um einige optimistisch gestimmte Einwände, wie sie hier üblich sind, zu machen. Ich fuhr fort: Noch wesentlicher als der strategische

⁶ Mit Australien und Neuseeland waren die USA seit 1951 im ANZUS-Pakt zusammengeschlossen. Für den Wortlaut des Sicherheitsvertrags zwischen Australien, Neuseeland und USA vom 1. September 1951 vgl. UNTS, Bd. 131, S. 84–88. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1951, S. 4551 f.

Darüber hinaus wurde am 8. September 1954 von Australien, Frankreich, Großbritannien, Neuseeland, den Philippinen und den USA die SEATO gegründet. Für den Wortlaut des Vertrags von Manila vgl. UNTS, Bd. 209, S. 28–34. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1954, S. 6948–6950.

⁷ Korrigiert aus: „1967“.

Aspekt schiene mir, daß mit der Formierung eines Europas der Zehn auch das wirtschaftliche und vor allem politische Interesse Amerikas an Europa wachsen müsse. Wenn man den Europäern ein Mindestmaß an Vernunft und politischem Common sense zutraue, könne man annehmen, daß sie im Laufe des nächsten Jahrzehnts zu einem wachsenden Maß an Solidarität und Koordination gegenüber den großen weltpolitischen Fragen kämen. Damit werde die europäische Gemeinschaft der Zehn zu einem weltpolitischen Faktor werden können, der zwar keine militärische Weltmacht sei, aber eine eigene Größenordnung gewinne. Die enge Beziehung dieses sich heranbildenden Machtfaktors zu den USA und das Bemühen, ihn dem sowjetischen Einfluß zu entziehen, sei ein vordringliches amerikanisches Interesse. Die entscheidende Verankerung der amerikanischen Weltmachtstellung gegenüber Rußland sei ihre europäische Position. Jede Minderung der amerikanischen Präsenz in Europa bedeute zwar für Europa eine gefährliche Einbuße, besonders aber eine Schwächung der amerikanischen Weltmachtstellung. Verglichen mit diesem pazifisch-asiatischen und atlantisch-europäischen Kraftfeld seien alle anderen außenpolitischen Fragen für die Vereinigten Staaten von nachgeordneter Bedeutung, wobei man den Nahost-Konflikt im unlösbarsten Verbund zu der atlantisch-europäischen Situation sehen müsse. Die amerikanische Außenpolitik tue sich schwer und werde sich schwer tun, da sie mehr als in den vergangenen Jahrzehnten gegen diese, außenpolitischen Interessen entgegengesetzten innenpolitischen Strömungen anzukämpfen habe.

Ich berichte dies, weil Kissinger mir darauf erwiderte, er sehe die grundlegenden Bedingungen und Interessen der amerikanischen Außenpolitik genauso und halte diese Skizzierung für zutreffend.

Das alles ist logisch.

II. Die Praxis steht immer im Widerstreit zur Logik. Im Vordergrund der amerikanischen Außenpolitik steht im Augenblick das Bemühen, die durch die beiden Nixon-Erklärungen über die Peking-Reise⁸ und die neue amerikanische Wirtschaftspolitik⁹ verursachte Störung im pazifischen Bündnissystem beizulegen. Diese Störung berührt – abgesehen von Taiwan – besonders tief die amerikanisch-japanischen Beziehungen, die sich in einer schweren Vertrauenskrise befinden. Die Notwendigkeit, das Vertrauen der pazifischen Verbündeten in die Vereinigten Staaten zu erhalten bzw. wiederherzustellen, und der amerikanische Wunsch, die Beziehungen zu Moskau unter der Annäherung zu Peking nicht leiden zu lassen, was in unserem Interesse liegt, wird den amerikanischen Möglichkeiten gegenüber China vorerst relativ enge Grenzen ziehen, denen das Bestehen Pekings auf seinen bekannten Forderungen zunächst entspricht. Daher auch das Bemühen des Weißen Hauses, die möglichen Auswirkungen seiner China-Politik herunterzuspielen. Wir können die Hindernisse, die einer schnellen Verbesserung der Beziehungen Washingtons zu Peking entgegenstehen, nur begrüßen. Eine rapide Annäherung wäre ohne schnell wachsende Spannung zwischen Washington und Moskau nicht denkbar und dies

⁸ Zur Ankündigung des Präsidenten Nixon vom 15. Juli 1971, der Volksrepublik China einen Besuch abzustatten, vgl. Dok. 252, Anm. 4.

⁹ Vgl. dazu die Erklärung des Präsidenten Nixon vom 15. August 1971 über die Aufgabe der Dollar-Konvertibilität sowie weitere wirtschafts- und währungspolitische Maßnahmen; Dok. 276, Anm. 1.

könnte leicht auf unsere Kosten gehen. Die durch den Vietnam-Krieg auf die pazifisch-asiatische Szene verursachte Verlagerung des Schwergewichts der amerikanischen Außenpolitik wird auch nach Beendigung des Vietnam-Krieges nicht aufgehoben, sondern besonders durch das Spannungsverhältnis Washington–Tokio–Peking, in dem Taiwan eine wesentliche Rolle spielt, aufrechterhalten werden. Eine Rückverlagerung des außenpolitischen Schwergewichts der USA nach Europa, die sowohl der Präsident wie Kissinger anstreben möchten, wird längere Zeit kaum möglich sein. Die unglückselige einseitige Pakistanpolitik kompliziert die asiatische Lage für die USA noch zusätzlich mit möglichen Folgen, die noch nicht zu übersehen sind.

Die augenblicklich gefährlichste Bedrohung des Friedens, der Nahost-Konflikt und die Mittelmeerlage, werden im Mittelpunkt der amerikanischen Europa-Politik stehen. Dies in einer Situation, die wenig hoffnungsvoll ist. Die amerikanische diplomatische Initiative, die nach den Unterredungen von Rogers und Sisco mit Sadat¹⁰ Aussichten zu eröffnen schien, stagniert völlig. Sadat gerät dadurch in eine schwierige Lage, und es ist fraglich, wie der große Erfolg von Rogers' „Standstill and cease-fire“-Abmachung vom August 1970¹¹, das Nichtschießen am Kanal, noch aufrechterhalten werden kann. Während der Dauer der UN-Vollversammlung¹² wird wahrscheinlich nichts passieren. Damit werden Monate gewonnen. Darüber hinaus muß man auf die Unmöglichkeit eines ägyptischen Alleingangs und das unverminderte sowjetische Interesse, es nicht zu einem neuen Waffengang kommen zu lassen, hoffen.

Damit ist aber nicht die Gefahr einer Neuaufage des „War of attrition“ und lokaler Eskalationen gebannt. Wenn Fortschritte in Richtung auf ein Interimsabkommen von einem amerikanischen Druck auf Israel, seine Politik flexibler zu gestalten, abhängen, dann ist die Lage bis auf weiteres ziemlich düster. Mit dem Blick auf die Präsidentschaftswahl 1972¹³ wird die amerikanische Politik diesen Druck nicht über das bisherige Maß der Überredungsversuche hinaus, die ergebnislos geblieben sind, steigern. Die Senatsmehrheit, die gegen das amerikanische „Overcommitment“ ankämpft und das amerikanische Engagement in Europa abbauen möchte¹⁴, drängt den Präsidenten in jeder Frage der

¹⁰ Der amerikanische Außenminister Rogers hielt sich im Rahmen einer Nahost-Reise am 5./6. Mai 1971 in der VAR auf. Zu seinen Gesprächen mit Präsident Sadat, Ministerpräsident Fawzi und dem ägyptischen Außenminister Riad erklärte Rogers am 6. Mai 1971 vor der Presse: „In all my discussions the primary focus quite naturally was on the need and prospects for a peace settlement in this area and the current status of the Jarring talks. We also discussed and exchanged ideas in a thorough, detailed and concrete way on the specific elements on which agreement will be required in any Suez Canal interim settlement. [...] I said when I arrived in Cairo that we do not underestimate the difficulties that lie ahead on the road to peace. It would be unrealistic to expect those difficulties to be overcome in the course of a brief trip such as I am now taking. But I can report to President Nixon on my return that our efforts over the past months have not been without result and that I found in Cairo a determination – a firm determination – which we share, to continue working for a just and lasting peace settlement based on Security Council Resolution 242 in all its parts.“ Vgl. DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 64 (1971), S. 697.

¹¹ Zum Waffenstillstand zwischen Israel und der VAR vgl. Dok. 32, Anm. 6, Dok. 43, Anm. 4, und Dok. 101, Anm. 2.

¹² Die XXVI. UNO-Generalversammlung fand vom 21. September bis 22. Dezember 1971 statt.

¹³ Am 7. November 1972 fanden in den USA Präsidentschaftswahlen statt.

¹⁴ Vgl. dazu die Anträge der Senatoren Mansfield und Nelson vom 11. bzw. 19. Mai 1971; Dok. 179, Anm. 3.

Nahost-Politik zu einem stärkeren Engagement zugunsten Israels. Die „Doves“ der amerikanischen NATO-Politik sind die „Hawks“ der Nahost-Politik. Die amerikanische Außenpolitik, die in den 60er Jahren noch aus der Position der nuklearen Überlegenheit heraus operieren konnte, muß jetzt die in den letzten Jahren eingetretene bedeutende Machtverschiebung zugunsten der Sowjetunion und deren Wirkung auf die Umwelt einkalkulieren. Hierhin gehört das amerikanische KSE-Dilemma.

Kissingers Vorbild von Außenpolitik ist die englische Balance-Politik des 18. und 19. Jahrhunderts gegenüber dem Kontinent. In diesem Licht strebt er eine weltweite amerikanische Außenpolitik, unterstützt von den Verbündeten der USA, gegenüber Rußland und China an. Frage ist nur, ob die Stärke der USA in den 70er Jahren soviel hergibt.

Erschwerend kommt hinzu, daß Kissinger gar kein und Nixon wenig Gespür hat für die Rolle, die amerikanische Finanz- und Handelspolitik in der Außenpolitik der USA und in der Sicherung ihrer Weltmachtrolle spielen. Die „Laissez-aller-Politik“ der vergangenen zwei Jahre und die überhastete Reaktion vor zwei Wochen machen das deutlich genug. Connallys „Fortress America-Politik“ verheißt weltpolitisch wenig Konstruktives. Er scheint entschlossen zu sein, die amerikanischen Verteidigungsleistungen zugunsten der Verbündeten als Hebel zur Durchsetzung seiner handelspolitischen Forderungen zu gebrauchen. Er hat sich voll durchgesetzt und dem Weißen Haus die Steuerung der amerikanischen Wirtschafts- und Finanzpolitik, wenn es sie je gegeben hat, aus den Händen genommen.

Die Neigung des Präsidenten zu plötzlichen spektakulären Ankündigungen (SALT¹⁵, Peking-Reise, Wirtschaftspolitik), mit denen er seinen innenpolitischen Gegnern Argumente gegen seine Politik entwindet und seine Wahlchancen verbessern möchte, erschwert durch ihr Haschen nach innenpolitischen Wirkungen die Führung einer langfristig planenden Außenpolitik um außenpolitischer Ziele willen. Die dabei zutagegetretene Rücksichtslosigkeit in der Behandlung von Partnern hat bisher vor allem die asiatischen Freunde und Verbündeten Amerikas getroffen, während seit Nixons Regierungsantritt¹⁶ Konsultation und Koordination mit den europäischen Verbündeten sich wesentlich verbessert haben. Trotzdem muß uns dieses jüngste Verhalten zu denken geben.

Neben den letzten wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist der Ton von Nixons Rede, mit der er seine Politik ankündigte, bemerkenswert: Ein hohes Pathos, das sich in einer übertriebenen Weise bereits vor einigen Monaten bei seiner Ankündigung des Finanzausgleichs als Beginn einer neuen amerikanischen Revolution¹⁷ „bemerkbar“ machte, dazu eine geradezu nationalistische Selbstgerechtigkeit, mit der er einer Stimmung im Lande weitgehend entgegenkommt, die der verantwortliche Staatsmann einer Weltmacht auch bei Vorbereitung

15 Zur amerikanisch-sowjetischen Erklärung vom 20. Mai 1971 vgl. Dok. 219.

16 Am 20. Januar 1969 wurde Richard M. Nixon als Präsident der USA vereidigt.

17 In seiner Botschaft vom 29. Januar 1971 an den Kongreß zum Haushaltsjahr 1971/72 erklärte Präsident Nixon: „This budget expresses our fiscal program for the New American Revolution – a peaceful revolution in which power will be turned back to the people – in which government at all levels will be refreshed, renewed, and made truly responsive. This can be a revolution as profound, as far-reaching, as exciting, as that first revolution almost 200 years ago.“ Vgl. PUBLIC PAPERS, NIXON, 1971, S. 95.

einer Wahl vielleicht besser nicht durch solches Reden fördern sollte. Das ganze Dollar-Problem erschien als ein finsterer Anschlag der Spekulanten. Kein Wort davon, daß die amerikanische Wirtschafts- und Finanzpolitik seit Jahren der Spekulation überhaupt erst Möglichkeiten verschafft hat. Nicht die Amerikaner, sondern die Ausländer hatten alles falsch gemacht und mußten nun ermahnt werden, sich zu bessern. Ein Bündel von Notmaßnahmen wurde als Beginn einer Ära neuer Prosperität verkündet. Diese letzte Rede Nixons war deswegen deprimierend, weil sie deutlich machte, wie tief Amerika in seine inneren Probleme verstrickt ist, so tief, daß der Präsident der Vereinigten Staaten glaubt, nicht sagen zu können, wie die Dinge wirklich liegen, sondern zu einem verzerrten Bild seine Zuflucht nimmt. Das ist an sich nichts spezifisch Amerikanisches. Aber wenn die Führung der für uns wichtigsten Weltmacht so verfährt, ist es höchst bedenklich, weil es das weltweite Gefüge ihrer Verantwortlichkeit in Mitleidenschaft zieht. Diese inneren Probleme und der dadurch ausgelöste Denkprozeß zur Neudefinierung der amerikanischen Rolle in der Welt werden auf längere Sicht auch die Bündnisqualität der Vereinigten Staaten beeinflussen. Dieser Vorgang wird mit dem Vietnamkrieg nicht zu Ende sein, sondern ihn wahrscheinlich um Jahre überdauern, wenn auch der Vietnamkrieg der Katalysator war. Die Verbündeten der Vereinigten Staaten müssen sich darüber klar sein, daß eine vernünftige, sachgerechte amerikanische Außenpolitik in den kommenden Jahren voraussichtlich gegen eine von Wunschenken beherrschte öffentliche und Senatsmeinung geführt werden muß. Dazu braucht es eine starke Regierung. Es ist erstaunlich, wie die gegenwärtige innenpolitisch schwache Regierung z. B. ihre vernünftige Europa-Politik bisher durchgehalten hat. Es ist aber fraglich, ob die nächste Administration, selbst wenn es wieder die des Präsidenten Nixon sein sollte, so wird fortfahren können. Zum Beispiel wird der Truppenabzug aus Europa Teil der demokratischen Wahlplattform sein und die Republikanische Partei wird ebenfalls nicht ganz darum herumkommen. Mit einem gewissen Truppenabzug, wer immer der nächste amerikanische Präsident ist und was immer MBFR bringt oder nicht bringt, muß ab 1973 gerechnet werden. Und wenn es zu keinem Offset-Abkommen für die Zeit von Juli 1971 bis Juli 1973 kommt, schon früher. Entscheidend wird sein, unter welchen Modalitäten sich eine Reduzierung der amerikanischen Truppen in Europa vollzieht.

III. Es ist aus hiesiger Sicht unausweichlich, daß den westeuropäischen Mächten die Aufgabe zufällt, ihr wiedergewonnenes Potential auf den Gebieten der Verteidigung, der Außenpolitik, des Finanz- und Wirtschaftswesens stärker als bisher zur Geltung zu bringen. Die wachsende Übernahme von Aufgaben, die von USA nicht mehr wahrgenommen werden, durch westeuropäische Länder wird, wie man es hier sieht, nicht nur gemeinsame Interessen westlicher Industrienationen, sondern auch dem Eigeninteresse Westeuropas dienen. Wie weit der Prozeß der Aufgabenverlagerung geht, wohin er führt, und ob er sich auf eine geordnete, überschaubare, kontrollierte Weise vollzieht, wird weitgehend von der Haltung der europäischen Mächte selbst abhängen. Die USA sind in ihrer gegenwärtigen Verfassung und mit ihrer gegenwärtigen Regierung für Einwirkungen der europäischen Partner besonders empfänglich und aufgeschlossen. Voraussetzung solcher Einflußnahme ist, daß die Europäer nicht

den Eindruck erwecken, passiv zu sein, sondern bei der Wahrnehmung spezifisch und gemeinsamer westlicher Interessen in allen Einzelfällen Aktivität entfalten, entschieden handeln und ihre Aktionen möglichst koordinieren. Auf die Teilnahme aller westeuropäischen Länder wird es dabei weniger ankommen; die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises kann von Fall zu Fall wechseln; entscheidend ist, daß ein ausreichendes europäisches Gewicht zustande kommt, das sich hier durchsetzen kann. Wegen des fortbestehenden besonderen britisch-amerikanischen Verhältnisses mag in manchen Fällen ein gemeinsames deutsch-britisches Vorgehen empfehlenswert sein.

Jede derartige Aktion sollte unbedingt die atlantische Partnerschaft als selbstverständlich und nie in Frage zu stellende Basis in Anspruch nehmen. Nichts wäre der Entwicklung der amerikanischen Haltung im Sinne unserer Interessen abträglicher als geäußerter oder auch nur spürbarer Zweifel an der Rolle der USA in der europäisch-amerikanischen Zusammenarbeit.

Rege an, den Bericht dem Herrn Bundeskanzler vorzulegen.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 8523 (Ministerbüro)

286

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Simon

I A 4-82.00-94.26-2209/71 VS-v

30. August 1971¹

Über Herrn D Pol i.V.²

Herrn Staatssekretär³

mit der Bitte um Genehmigung und Weiterleitung an den Herrn Minister⁴

Betr.: Deutsch-spanische Beziehungen

I. Vorschläge

1) Der Herr Bundesminister möge bei sich bietender Gelegenheit im Kabinett seine Kollegen zu Begegnungen mit spanischen Kabinettsmitgliedern ermutigen, sei es durch die Annahme spanischer Einladungen oder durch Einladungen nach hier.

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Munz sowie Vortragendem Legationsrat Graf von der Schulenburg konzipiert.

² Hat Ministerialdirigent van Well am 30. August 1971 vorgelegen.

³ Hat Staatssekretär Frank am 1. September 1971 vorgelegen.

⁴ Mit Begleitvermerk vom 2. September 1971 leitete Vortragender Legationsrat Hallier die Aufzeichnung an Bundesminister Scheel. Dazu vermerkte Hallier handschriftlich: „Vorschlag der Politischen Abteilung: Vortrag in einer der nächsten Kabinettsitzungen.“

Hat Scheel am 2. September 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Ja.“ Vgl. Referat I A 4, Bd. 453.

- 2) Der Herr Parlamentarische Staatssekretär⁵ möge in ähnlicher Weise auf die Mitglieder des Bundestages und insbesondere die wichtigen Ausschußvorsitzenden einwirken, die deutschen Parlamentarier sollten auch die spanischen Cortes besuchen.
- 3) Das Auswärtige Amt sollte eine Einladung des Herrn Bundespräsidenten an den Prinzen von Spanien zu dem frühestmöglichen Zeitpunkt einplanen.
- 4) Das Auswärtige Amt sollte weiterhin eine grundsätzlich positive Haltung bei spanischen Anträgen auf Kauf von Rüstungsgütern – wie z.B. im Falle Leopard⁶ – einnehmen und bei den im Bundessicherheitsrat vertretenen übrigen Bundesministerien auf eine raschere Entscheidung über Exportanträge drängen.

II. Sachstand

1) Thesis und Problematik

- a) Spanien hat seine internationale Stellung in den letzten Jahren erheblich verbessert. Die strategische und geographische Lage im Mittelmeerraum macht das Land zu einem immer wichtigeren Partner für den Westen und hat zu einem Umdenken im Osten gegenüber Spanien geführt. Die spanische Diplomatie hat diese Gelegenheit geschickt genutzt.
- b) Während die spanischen Beziehungen zu zahlreichen anderen Staaten enger und besser geworden sind, sind wir in den letzten Jahren, insbesondere gegenüber den Vereinigten Staaten und Frankreich, aber auch gegenüber Großbritannien und teilweise sogar den Niederlanden und Belgien, ins Hintertreffen geraten. Diese unterschiedliche Entwicklung der Beziehungen Spaniens zu Drittstaaten und zu uns wirkt sich auf die Dauer zum Nachteil deutscher Interessen aus.

2) Die innenpolitische Lage

- a) Die interne Lage des Landes ist durch schnelles Wachstum der Wirtschaft, die Modernisierung der Streitkräfte, das Streben der Mehrheit der Bevölkerung nach ruhiger und kontinuierlicher Weiterentwicklung der Wirtschaft und Sicherung des allmählich breiter gestreuten Wohlstandes, die wachsende Anerkennung der Nachfolgeregelung durch die Nominierung von Prinz Juan Carlos als zukünftigen König, aber auch durch eine gewisse Verhärtung in der Gesetzgebung gekennzeichnet. Innerhalb des Regimes gibt es zahlreiche divergierende Kräfte, deren eigentliches Gewicht erst nach dem Abtreten Francos richtig erkennbar werden dürfte. Eine aktive Opposition gegen das Regime artikuliert sich zunächst nur in kleineren Gruppen.
- b) Trotz eines Konjunkturrückgangs während der letzten beiden Jahre ist die Wirtschaftsentwicklung insgesamt als positiv anzusehen. Das Bruttonsozialprodukt stieg 1970 um 6,4%. Das Pro-Kopf-Einkommen ist von 290 Dollar 1960 auf 818 Dollar 1970 gestiegen.

⁵ Karl Moersch.

⁶ Die Wörter „im Falle Leopard“ wurden von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Ja.“

Zu den spanischen Wünschen nach Lieferung von Panzern des Typs „Leopard“ vgl. Dok. 83, Anm. 13.

c) Spanien ist während der letzten Monate der Verwirklichung der demokratischen Öffnung seiner politischen Strukturen nicht wesentlich näher gekommen. Zwar verlangen die meisten das Regime tragenden Gruppen die Zulassung politischer Assoziationen, die Bearbeitung des Gesetzentwurfes selbst jedoch ist in dem Ministerium der Bewegung immer noch nicht abgeschlossen. Ebenso-wenig sind die geplanten Reformen der Gemeinde- und Provinzialordnung sowie des Wahlgesetztes verwirklicht worden. Hierdurch haben bei den Cortes-Wahlen im kommenden September/Oktober⁷ die Kandidaten unter den frei zu wählenden Familienvertretern, die die Unterstützung des Regimes genießen, bessere Aussichten als unabhängige Kandidaten, die sich nicht auf politische Assoziationen stützen können.

Das neue Syndikatsgesetz vom 17. Februar 1971, welches ohnehin keine sehr große Repräsentativität aufweist, ist durch zwei Dekrete des Staatschefs und eine Verordnung des Ministerrates weiter eingeschränkt worden. Bei den Neuwahlen innerhalb der Syndikatsorganisationen im Mai und Juni haben ca. 80% der Wahlberechtigten ihre Vertreter der unteren und mittleren Ebene gewählt, und damit überwiegend der Boykottaufforderung der exilsozialistischen Oppositionsgruppen nicht Folge geleistet. Die in sich selbst gespaltene kommunistische Partei, die von ihr maßgeblich gesteuerten Arbeiterkommisionen und die Sozialisten im Inneren hatten sich in dem Wunsch, vorhandene Einwirkungsmöglichkeiten zu nutzen, an den Wahlen beteiligt.

Das Regime hat die Zeit der Außerkraftsetzung des Artikels 18 der Grundrechte von Mitte Dezember 1970 bis Mitte Juni 1971⁸ genutzt, subversive Oppositionsgruppen auszuheben. Von über 2000 während dieser Zeit festgenommenen Personen befanden sich Ende Juni noch 228 in Haft.

⁷ Am 8. Oktober 1971 teilte Botschafter Meyer-Lindenberg, Madrid, mit: „Am 29. September 1971 sind in Spanien die 104 sogenannten Familienvertreter – für jede der 52 Provinzen zwei – in direkter, gleicher und geheimer Wahl gewählt worden. Die übrigen 457 Cortes-Abgeordneten – die Zahl schwankt etwas – werden im Laufe des Oktober vom Staatschef unmittelbar oder mittelbar bestimmt oder von den sie in die Cortes entsendenden Gruppen gewählt. [...] Wahlberechtigt waren die Familienoberhäupter und die verheirateten Frauen, insgesamt etwa 60 % der ca. 34 Mio. Einwohner des Landes. Wählbar war, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat, Familienoberhaupt oder Ehefrau ist, außerdem in der Provinz, die er vertreten will, geboren ist und dort vom Alter von 14 Jahren an wenigstens sieben Jahre gewohnt hat. Kandidat konnte ferner nur sein, wer von mindestens der Hälfte der Mitglieder der jeweiligen Provinzregierung oder von mindestens 5 % der stimmberechtigten Einwohner der Provinz vorgeschlagen worden ist. Abgesehen hiervon mußten sich die Kandidaten zu den Grundsätzen der ‚Bewegung‘ bekennen.“ In einer Bewertung der Wahlen führte Meyer-Lindenberg aus: „Seit längerer Zeit gibt das Regime dem Gedanken der Bestands-erhaltung den Vorrang vor dem der sogenannten kontrollierten Demokratisierung, mit deren Hilfe der bestehenden Ordnung eine gewisse demokratische Legitimierung gegeben werden soll. Diese Tendenz wird von manchen als Verhärtung des politischen Kurses gewertet. In Wahrheit dürfte der mit den entsprechenden administrativen und gesetzgeberischen Maßnahmen gesteuerte Kurs indessen den Zweck verfolgen, dem Regime die Mittel an die Hand zu geben, um etwaigen Schwierigkeiten beim Übergang in die Nach-Franco-Zeit besser begegnen zu können oder doch diesen Übergang durch vorzeitige Gewährung vermehrter Freiheiten nicht zusätzlich zu erschweren.“ Vgl. Referat I A 4, Bd. 449.

⁸ Am 14. Dezember 1970 hob die spanische Regierung den Artikel 18 der spanischen Verfassung vom 16. Juli 1945 auf, der vorsah, daß jeder festgenommene Spanier innerhalb von 72 Stunden wieder freigelassen oder dem Richter zugeführt werden mußte. Vgl. dazu den Artikel „Spaniens Polizei hat freie Hand gegen Regimegegner“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 16. Dezember 1970, S. 1 und 5.

An den Universitäten ist es in letzter Zeit nicht mehr zu bemerkenswerten Unruhen gekommen. Das Studienjahr ging ohne größere Störungen zu Ende.

Für die Zukunft gibt das neue Gesetz für öffentliche Ordnung vom 20. Juli 1971, welches hohe, durch die Verwaltung und Regierung festzusetzende Geld- und Ersatzhaftstrafen vorsieht, dem Regime ein Instrument zur Festigung bestehender Machtverhältnisse.

Die große Masse der Bevölkerung nimmt an innenpolitischen Auseinandersetzungen kaum Anteil. Sie steht dem sich vermehrt zeigenden Pluralismus, von der jüngeren Generation abgesehen, skeptisch gegenüber. Sie ist an der Bewahrung der inneren Stabilität als Voraussetzung für die weitere Hebung des Lebensstandards interessiert.

Im Gegensatz zu der Unmöglichkeit, sich politisch zu organisieren, sind Meinungs- und Pressefreiheit relativ weitgehend gewährleistet.

d) Der Prinz von Spanien hat an Autorität gewonnen und sich durch seine Reisen ins Ausland und in die Provinz stärker profiliert. Seine Ernennung zum Vertreter des Staatschefs im Falle von dessen Erkrankung oder Abwesenheit ist geeignet, sein Ansehen zu steigern. Seine Äußerungen weisen ihn als einen Anhänger einer weiteren Liberalisierung Spaniens in der Nach-Franco-Ära aus. Zwar kann die Monarchie nicht als populär bezeichnet werden, jedoch sehen immer weitere Kreise bis in die gemäßigteste Opposition in ihr die beste Möglichkeit für einen geordneten Übergang.

3) Die Beziehungen Spaniens zum Westen und zur Dritten Welt

a) Die Vereinigten Staaten bemühen sich seit dem Abschluß des Abkommens über Freundschaft und Zusammenarbeit vom 6. August 1970⁹ mit großem Nachdruck um die Freundschaft Spaniens. Dies wurde durch den Besuch Präsident Nixons in Madrid¹⁰, den Besuch des Prinzen von Spanien in Washington¹¹ und die laufenden gegenseitigen Arbeitsbesuche spanischer und amerikanischer Minister, hoher Beamter und Offiziere unterstrichen. Unter den amerikanischen Besuchen in Madrid sind der des Generalstabschefs Moorer¹², der an der Erinnerungsparade der spanischen Streitkräfte an den Sieg im Bürgerkrieg neben Franco stehend teilnahm, sowie durch die Anwesenheit Vizepräsident Agnews bei der Feier des Nationalfeiertages am 18. Juli 1971¹³, dem Tage des nationalen Aufstandes von 1936¹⁴, hervorzuheben, da hierdurch amerikanischerseits etwaige Bedenken wegen des Ursprungs und der Art des spanischen Regimes vor aller Öffentlichkeit als unbeachtlich dargestellt werden.

⁹ Für den Wortlaut des Abkommens zwischen Spanien und den USA über Freundschaft und Zusammenarbeit vgl. UNTS, Bd. 756, S. 142–163. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 482–492.

¹⁰ Präsident Nixon hielt sich am 2./3. Oktober 1970 in Madrid auf.

¹¹ Prinz Juan Carlos von Spanien besuchte vom 25. bis 31. Januar 1971 die USA.

¹² Der amerikanische Generalstabschef Moorer hielt sich vom 5. bis 8. Juni 1971 in Madrid auf.

¹³ Der amerikanische Vizepräsident Agnew besuchte vom 17. bis 19. Juli 1971 Madrid.

¹⁴ Gestützt auf die spanische Fremdenlegion und marokkanische Truppen lösten am 18. Juli 1936 nationalspanische Kräfte unter General Franco mit einem Putsch in Spanisch-Marokko den spanischen Bürgerkrieg aus, der am 28. März 1939 nach der kampflosen Besetzung Madrids mit dem Zusammenbruch der Republik endete.

Es ist Ziel der Vereinigten Staaten, sich mit Spanien einen sicheren Stützpfiler im spannungsgeladenen Mittelmeerraum zu erhalten und Spanien über die bilateralen Abkommen näher mit dem Verteidigungssystem des Westens zu verbinden. Zu diesem Zwecke werden die spanischen Streitkräfte mit modernen Waffen versehen und die spanische Regierung regelmäßig über NATO-Tagungen informiert und ein gemeinsames spanisch-amerikanisches Militärkomitee ins Leben gerufen.

b) Die Beziehungen zu Frankreich festigen sich ebenfalls fortlaufend. Neben hochrangigen gegenseitigen Besuchen von Ministern wird Spanien aufgrund des Abkommens über militärische Zusammenarbeit vom 22. Juli 1970 mit Mirage-Düsensflugzeugen und AMX-Panzern beliefert. Spanische und französische Streitkräfte führen regelmäßig gemeinsame Manöver durch. Frankreich hat seine Anerkennung der spanischen Nachfolgeregelung durch die Einladung Präsident Pompidous an den Prinzen von Spanien bekundet.

c) Obwohl sich die spanische und britische Haltung zu Gibraltar nicht geändert haben, bemühen sich beide Länder unter Zurückstellung dieser Frage um Verbesserung ihrer Beziehungen. Im Juni dieses Jahres hielt sich der Unterstaatssekretär des Foreign Office, Sir Denis Greenhill, zu von der britischen Botschaft als sehr erfolgreich bezeichneten Gesprächen in Madrid auf.¹⁵ Der britische Transportminister Peyton weilte vor der europäischen Transportministerkonferenz im Juni dieses Jahres¹⁶ zu einem offiziellen Besuch in Madrid¹⁷, der Prinz und die Prinzessin von Spanien auf Einladung von Königin Elizabeth anlässlich des Geburtstages des Herzogs von Edinburgh in Großbritannien¹⁸.

d) Auch Spanien bisher zurückhaltend gegenüberstehende Länder wie Belgien, die Niederlande, Dänemark und Italien bemühen sich um verstärkte Kontakte. Der belgische Außenminister Harmel besuchte nach der NATO-Ministerratstagung in Lissabon¹⁹ Madrid.²⁰ Nach der ersten Begegnung eines niederländischen Ministers mit einem Minister Francos im April 1970 in Madrid (Lopez Bravo-Luns) erfolgten gegenseitige Besuche der Landwirtschaftsminister²¹ und der Besuch einer niederländischen Parlamentariergruppe in Madrid. Im Juli dieses Jahres weilte mit dem Generaldirektor des italienischen Außenministeriums, Roberto Gaja, zum ersten Male seit dem Zweiten Weltkrieg ein hoher italienischer Beamter auf Einladung des Staatssekretärs im spanischen Außenministerium²² in Madrid, nachdem bereits vorher die Entsendung des sozialistischen Transportministers Viglianaesi zu der Europäischen Transportministerkonferenz im Juni eine gewisse Auflockerung der bisherigen Haltung Italiens sichtbar werden ließ.

15 Am 2./3. Juni 1971 hielt sich der Staatssekretär im britischen Außenministerium, Greenhill, in Madrid auf.

16 Vom 15. bis 18. Juni 1971 fand in Madrid die 33. Tagung des Ministerrats der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister statt.

17 Der britische Transportminister Peyton hielt sich vom 12. bis 14. Juni 1971 in Madrid auf.

18 Prinz Juan Carlos und Prinzessin Sophia von Spanien hielten sich am 10. Juni 1971 in London auf.

19 Zur NATO-Ministerratstagung am 3./4. Juni 1971 in Lissabon vgl. Dok. 197.

20 Der belgische Außenminister Harmel hielt sich am 5. Juni 1971 in Madrid auf.

21 Petrus Josephus Lardinois (Niederlande) und Tomás Allende García-Baxter (Spanien).

22 Gabriel Fernández de Valderrama.

e) Traditionell pflegt Spanien gute Beziehungen zu den arabischen Regierungen und zu den Staaten Lateinamerikas. Mit den meisten arabischen Ländern, insbesondere mit den Maghreb-Staaten und der VAR finden laufende gegenseitige Ministerbesuche statt.

Der spanische Außenminister hat dieses Jahr sämtliche Staaten Südamerikas besucht und überall herzliche Aufnahme gefunden. Für die zweite Hälfte 1971 hat er eine Reise nach Zentralamerika geplant.

f) Die guten Beziehungen Spaniens zu zahlreichen Staaten haben seinen Einfluß in den Vereinten Nationen wachsen lassen, wie die Sitzungsperiode 1970²³ gezeigt hatte, in der Spanien das Präsidium des Weltsicherheitsrates innehatte.

4) Beziehungen zu Osteuropa

a) Die Sowjetunion und die meisten kommunistischen Staaten Osteuropas normalisieren unter Zurückstellung ideologischer Bedenken und Nichtbeachtung der Proteste spanischer Kommunisten ihr Verhältnis zu Spanien. Spanien hat zwischen 1967 und 1971 mit Rumänien, Polen, Ungarn, Bulgarien und der Tschechoslowakei Handels- und Konsularvertretungen ausgetauscht. Die Sowjetunion hat im Sommer 1970 in Madrid eine Handelsschiffahrtsvertretung errichtet. Im Juni 1971 haben Spanien und die Sowjetunion eine erste gemeinsame Gesellschaft, die SOWHISPAN S.A. mit Sitz auf den Kanarischen Inseln, gegründet, deren Kapital zu je 50% von staatlichen sowjetischen Reedereien und spanischen Firmen aufgebracht wird. Die Häfen der Kanarischen Inseln sind Versorgungsbasis der sowjetischen Fischereiflotte und Forschungsschiffe. Zusammenarbeit im Schiffbau ist geplant.

Die staatlichen Nachrichtenagenturen TASS und EFE haben ständige Korrespondenten ausgetauscht. Bezeichnend für die veränderte Haltung der Sowjetunion ist die Anreise eines ukrainischen Balletts zur Teilnahme an den diesjährigen Feiern des 1. Mai durch die spanischen Syndikate, zu der Franco sein Erscheinen zugesagt hatte.

b) Seit Errichtung der Handels- und Konsularvertretungen haben sich die Kontakte mit den anderen Ostblockstaaten verstärkt. Besuche von Delegationen, z.B. von Wissenschaftlern und Wirtschaftsfachleuten, häufen sich. Der Kulturaustausch ist gewachsen. Mit baldiger gegenseitiger diplomatischer Anerkennung wird aber, auch im Falle Rumäniens, nicht gerechnet. Insofern ist in allerletzter Zeit ein gewisser Stillstand in der weiteren Verbesserung der Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern eingetreten. Hierzu könnte auf osteuropäischer Seite die immer engere spanisch-amerikanische Zusammenarbeit vor allem in Verteidigungsfragen und auf spanischer Seite Enttäuschung über nicht erfüllte, zu hoch geschraubte Handelserwartungen, aber auch der noch immer starke Einfluß konservativer, gegen Ostkontakte eingestellter Gruppen beigetragen haben. Trotzdem ist die gewandelte Einstellung der Sowjetunion gegenüber Spanien wegen dessen Bedeutung im Mittelmeer unverkennbar.

23 Die XXV. UNO-Generalversammlung fand vom 15. September bis 17. Dezember 1970 statt.

5) Deutsch-spanische Beziehungen

- a) Sie sind aufgrund eines außerordentlich hohen Vertrauens- und Sympathiekapitals, das die Deutschen in Spanien genießen, gut. Die spanische Regierung hat bei jeder Gelegenheit den deutschen Interessen Rechnung getragen und unseren Standpunkt in der Deutschland- und Berlin-Frage auch international mit Nachdruck vertreten. Spanien hat uns wiederholt seine guten Dienste den arabischen und lateinamerikanischen Staaten gegenüber angeboten.
- b) Es ist jedoch nicht zu übersehen, daß bei den Spaniern in zunehmendem Maße der Eindruck entsteht, daß die spanische Aufgeschlossenheit auf deutscher Seite erheblichen Reserven begegnet. Eine Ausnahme bildet in spanischen Augen der gute Kontakt des Herrn Bundesministers mit Außenminister Lopez Bravo. Man vermißt jedoch auf spanischer Seite den wechselseitigen Besucherverkehr auf Fachministerebene, der den engen und dichten Beziehungen zwischen beiden Ländern entsprechen müßte. In jüngster Zeit zum Beispiel: mehrfache Verschiebung des Besuches von Bundesminister Ertl, Fernbleiben von Bundesminister Leber von der Europäischen Transportministerkonferenz. Das gleiche gilt für das Ausbleiben deutscher Parlamentarierdelegationen und die Tatsache, daß einzelne deutsche Parlamentarier, wenn sie einmal nach Spanien kommen, nur Gespräche mit oppositionellen Politikern führen, von der Aufnahme von Verbindungen zu spanischen Abgeordneten und offiziellen Stellen bewußt absehen, schließlich das Ausbleiben einer offiziellen deutschen Einladung an den Prinzen von Spanien zu einem seinem Rang entsprechend protokollarisch ausgestalteten Besuch. Dem wird das Bemühen anderer Staaten um Spanien gegenübergestellt.
- c) Durch die Erfolge der spanischen Außenpolitik, die gewachsene militärische Bedeutung und den wirtschaftlichen Aufstieg ist das spanische Selbstbewußtsein gestärkt worden. Dies drückt sich in immer empfindlicheren Reaktionen gegenüber ausländischer Kritik oder ungenügender Beachtung Spaniens aus. Die häufig einseitige Berichterstattung deutscher Massenmedien über Spanien und die versuchte Beeinflussung spanischer Gastarbeiter gegen ihre Regierung, die, wie im Falle *Expres Español*²⁴, bis zu als Beleidigung aufgefaßten Angriffen auf den spanischen Staatschef und spanische Institutionen geführt haben, haben zu erheblicher Verärgerung auf spanischer Seite geführt.
- d) Bei uns ist die Ansicht auch in politischen Kreisen sehr verbreitet, wonach Spanien außenpolitisch isoliert und auf alle Fälle von unserem guten Willen abhängig sei. Dies trifft nicht zu. Aufgrund unserer besonderen geographischen und politischen Lage sind wir zumindest im gleichen Maße auf den spanischen guten Willen angewiesen; und dies nicht nur auf politischem, sondern auch auf wirtschaftspolitischem Gebiet, z. B. in der Einführung des PAL-Farbfernsehens in Spanien.²⁵

Spanien wird von uns laufend um Unterstützung in internationalen Organisationen, z. B. in der Interparlamentarischen Union und den Unterorganisationen

²⁴ Zur spanischen Reaktion auf die erste Ausgabe vom Oktober 1970 der in der Bundesrepublik erscheinenden spanischsprachigen Zeitschrift „*Expres Español*“ sowie zur Verhaftung des verantwortlichen Redakteurs Pardo am 15. Mai 1971 in Madrid vgl. Dok. 199.

²⁵ Zur spanischen Entscheidung für das Farbfernsehensystem PAL vgl. AAPD 1970, I, Dok. 24.

der Vereinten Nationen für die Durchsetzung deutscher Anliegen gebeten. Wir verlangen in bezug auf die DDR von Spanien Berücksichtigung unserer Interessen und bringen außerdem Sonderwünsche vor, wie nach generellen Überflugrechten für deutsche Militärmaschinen durch den spanischen Luftraum nach Beja/Portugal. Hierdurch entsteht in Madrid der Eindruck, wir seien zwar zu einer gewissen Zusammenarbeit mit Spanien bereit, wo es uns nützlich ist, zögern es jedoch vor, dies wegen des Charakters und Ursprungs des spanischen Regimes unter Ausschluß der Öffentlichkeit zu tun und aus innenpolitischen Rücksichten den Eindruck wirklich freundschaftlicher Beziehungen zu vermeiden.

e) Die Bundesrepublik als Mitglied der westlichen Verteidigungsorganisation und der Europäischen Gemeinschaft hat ein unmittelbares Interesse an der Entwicklung der Lage im Mittelmeerraum. Es darf uns nicht gleichgültig sein, daß an der Südflanke Europas die westlichen Positionen ständig schwächer, gleichzeitig aber der Einfluß und die Präsenz der Sowjetunion immer stärker werden. Wir haben ein vitales Interesse daran, eine aktive Mittelmeerpolitik zu betreiben. Eine solche ist ohne verstärkte Einbeziehung Spaniens nicht möglich.

f) Öffentliche Kritik am Regime und Einmischung in die inneren Angelegenheiten Spaniens sind nicht geeignet, den innenpolitisch wünschenswerten Wechsel der politischen Strukturen zu fördern. Umgekehrt können wir durch den Ausbau der Beziehungen zu Spanien auf allen Gebieten die Öffnung dieses Landes zu Europa nachhaltig fördern.

g) Es besteht gegenwärtig durchaus die Gefahr, daß sich eine gewisse Enttäuschung uns gegenüber verbreitet. Wir müßten darum damit rechnen, daß wir im Vergleich zu anderen uns verbündeten Staaten, insbesondere den Vereinigten Staaten und Frankreich, aber auch Großbritannien, in Spanien an Einfluß verlieren. Dies würde zwangsläufig zu geringerer spanischer Bereitschaft, deutsche Wünsche zu unterstützen, führen. Außerdem besteht die Gefahr, daß unsere erheblichen, auch wirtschaftlichen Interessen durch dieses, zu unserem Nachteil entstehende politische Gefälle leiden könnten.²⁶

Simon

Referat I A 4, Bd. 453

²⁶ In der Kabinettsitzung am 6. Oktober 1971 berichtete Bundesminister Scheel, „daß trotz der vielseitigen Beziehungen zwischen der deutschen und der spanischen Bevölkerung die Beziehungen der meisten anderen europäischen Staaten zu Spanien besser seien als unsere“. Er bat die Minister, „Gelegenheiten zu offiziellen Besuchen in Spanien wahrzunehmen“. Vgl. die Aufzeichnung des Referats L 1 vom 11. Oktober 1971; Referat I A 4, Bd. 453.

287

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt**31. August 1971¹**

Aus dem Gespräch Falin/Barzel höre ich:

Barzel schließt nicht aus, daß die Opposition zuletzt doch eine ablehnende Haltung zu dem Vertrag² einnehmen werde. Er wolle keine Festlegung bis zur Schlußabstimmung im Bundestag. In diesem Falle würde der Vertrag keine Mehrheit erhalten.

Er bitte aber, daraus keine falschen Schlußfolgerungen zu ziehen und dies nicht als feindliche Haltung seiner Partei zu betrachten. Sie sei für einen Vertrag mit der SU, und dies sei eine Änderung der Position seiner Partei.

Es sei eine falsche Methode bei der Berlin-Regelung³ gewählt worden; man hätte dieselbe Methode wie beim Vertrag in Moskau, nämlich die existierende Situation am Tage der Unterzeichnung, auch auf Berlin übertragen sollen. Dennoch sehe er in der Berlin-Regelung ein Positivum.

Er wolle die endgültige Stellungnahme seiner Partei auch deshalb offenhalten, weil sie davon abhänge, ob sich das Verhältnis zwischen den beiden Staaten in Deutschland so entwickle, daß die Opposition dem zustimmen könnte.

Sein persönlicher Eindruck sei, daß die Reaktion der Westberliner auf das Ergebnis der Vier Mächte sehr viel zurückhaltender sei als die aller anderen. Dies liege an den schlechten Erfahrungen. (Hier sah Falin einen ebenso möglichen positiven wie negativen Anhaltspunkt: Die Berliner sollen das letzte Wort haben.) Ich habe ihm gesagt, daß ich Barzels Auffassung in diesem Punkt grundsätzlich teilte. Es sei wichtig, daß die SU einen entsprechenden Einfluß ausübe.

Barzel ist hocherfreut über seine Einladung nach Moskau. Er möchte die Nachricht darüber taktisch ausspielen und möglichst eng an den Parteitag⁴ rücken. Er müsse auch noch seine engeren Freunde informieren.

Er fragte, ob er durch entsprechende Persönlichkeiten empfangen würde und auch Gelegenheit bekommen würde, wirtschaftliche Fragen zu besprechen, da seine Partei enge Beziehungen mit potenten Wirtschaftskreisen der BRD unterhalte.

Er wolle mit Frau und Tochter und zwei bis drei Mitarbeitern kommen. Wunsch des Zeitpunktes: zweite Oktober-Hälfte/Anfang November.⁵

Barzel bat, besonders sein Interview am vergangenen Wochenende nach Moskau zu berichten, in dem er gesagt habe, daß die sowjetische Haltung schon Merk-

¹ Ablichtung.

² Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

³ Zum Ergebnis der Vier-Mächte-Gespräche über Berlin vgl. Dok. 281.

⁴ Der Bundesparteitag der CDU fand am 4./5. Oktober 1971 in Saarbrücken statt.

⁵ Der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Barzel hielt sich vom 10. bis 16. Dezember 1971 in Moskau auf. Vgl. dazu Dok. 444.

male der Entspannung zeige.⁶ Dies sei auf seine Reise gemünzt gewesen. Mehr könnte er heute nicht sagen.

[Bahr]⁷

Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 160

288

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

1. September 1971¹

Botschafter Falin, der um einen Termin zur Übermittlung einer wichtigen Mitteilung bat, erklärte dem Herrn Bundeskanzler:

- 1) Er habe die Grüße der sowjetischen Leitung zu überbringen; man könne sich wohl beiderseits zum Ergebnis der Berlin-Verhandlungen² gratulieren.
- 2) Im August vorigen Jahres sei von beiden Seiten der Wunsch ausgesprochen worden, die³ damals begonnenen Besprechungen⁴ weiterzuführen. Die bevorstehende Unterzeichnung des Vier-Mächte-Abkommens schaffe dafür eine günstige Grundlage. Die Leiter der Sowjetunion läuden den Herrn Bundeskanzler zu diesem Zweck ein, in die SU zu kommen. Sie baten um diesen Besuch, falls das für den Bundeskanzler akzeptabel ist, im Laufe des September. Während dieser Begegnungen würde es möglich sein, den breiten Kreis der bilateralen Fragen und der Aspekte der internationalen Lage zu besprechen, die für beide Seiten von Interesse seien.

⁶ Der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Barzel erklärte am 27. August 1971 zur Einigung der Vier Mächte über ein Abkommen über Berlin gegenüber der Presse, „wenn die Sowjetunion wirklich Entspannung in Mitteleuropa wolle, dürfe dies nicht auf einen ‚Modus vivendi in Berlin‘ beschränkt bleiben. Dann müsse nicht nur die Lage der Berliner, sondern die Situation der Menschen in ganz Deutschland verbessert werden.“ Er fügte hinzu, „wenn die Sowjetunion, und es gebe Anzeichen dafür, Entspannung wolle, dürfe diese nicht dort aufhören, wo der Kern des Problems beginne“. Er werde der Fraktion raten, „zu einem abschließenden Urteil erst dann zu kommen, wenn auch der zweite Teil der Abmachungen vorliege, das heißt ein Ergebnis der innerdeutschen Verhandlungen zwischen den Staatssekretären Bahr und Kohl. Gegenwärtig könne man nur ein Zwischenurteil abgeben. Durch innerdeutsche Konkretisierungen müsse die Vereinbarung erst ‚wasserdicht‘ gemacht werden.“ Vgl. den Artikel „Barzel sehr vorsichtig zum Botschafterabkommen“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 28. August 1971, S. 1.

⁷ Vermuteter Verfasser der nicht unterzeichneten Aufzeichnung.

¹ Durchdruck.

Hat Bundesminister Scheel am 1. September 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Ich werde diese Nachricht in der Pressekonferenz am 3.9. bekanntgeben.“

² Zum Ergebnis des 33. Vier-Mächte-Gesprächs über Berlin am 23. August 1971 vgl. Dok. 275, Anm. 6, sowie Dok. 281.

³ Korrigiert aus: „ausgesprochen, die“.

⁴ Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 11. bis 13. August 1970 anlässlich der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags in Moskau auf. Vgl. dazu AAPD 1970, II, Dok. 387, Dok. 388, Dok. 390 und Dok. 401.

3) Wie dem Herrn Bundeskanzler bekannt sei, sei man im Gespräch für ein Treffen der beiden Außenminister. Die sowjetische Seite lege großen Wert darauf, zu unterstreichen, daß dieses Treffen zustande kommt.⁵

Der Bundeskanzler dankte für die übermittelten Grüße und erwiderte sie. Er werde Gelegenheit haben, auch öffentlich zu erklären, für wie wichtig er die Haltung der sowjetischen Regierung für die Berlin-Regelung einschätze. Er glaube, daß dieser Schritt sowohl bilaterale wie andere europäische Entwicklungen fördern werde.

Er bedankte sich für die Einladung. Es sei gut, bald den Meinungsaustausch vom August vergangenen Jahres fortzusetzen.

Er werde darüber insbesondere mit dem Außenminister sprechen, zumal eine Reihe von Termin-Fragen für den September zu klären seien. Die Fixierung des Termins müsse vorgenommen werden durch einen Vergleich, welche Tage für beide Seiten passend seien. Er könne allerdings nur für einen zeitlich sehr begrenzten Besuch disponieren.

Falin drückte sein Verständnis dafür aus. Er habe den Zeitungen entnommen, daß der Bundesaußenminister seinen Besuch für November plane. Es sei noch nicht entschieden, ob der sowjetische Außenminister nach New York gehen werde.

[gez. Bahr]⁶

Ministerbüro, Bd. 515

289

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Ruth

II B 2-81.30/2-2801/71 VS-vertraulich

1. September 1971¹

Betr.: Sitzung des Politischen Ausschusses auf Gesandtenebene in Brüssel am 30./31. August 1971;

hier: Einbringung zweier deutscher Papiere über eine Vereinbarung betreffend Grundsätze² und Bewegungsbeschränkungen³

Am 30. August 1971 führte ich die beiden deutschen Papiere betreffend Grundsatzvereinbarung und Bewegungsbeschränkungen mit entsprechenden Erläu-

⁵ Bundesminister Scheel besuchte die UdSSR vom 25. bis 30. November 1971. Für die Gespräche mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 28. und 29. November 1971 in Moskau vgl. Dok. 416–Dok. 418.

⁶ Vermuteter Verfasser der nicht unterzeichneten Aufzeichnung.

¹ Ablichtung.

² Für das Papier vom 6. August 1971 betreffend einen Entwurf für eine gemeinsame Erklärung über Ziele und allgemeine Grundsätze künftiger Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Europa vgl. Dok. 266.

³ Für das Arbeitspapier vom 4. August 1971 über Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Streitkräfte von NATO und Warschauer Pakt vgl. VS-Bd. 4557 (II B 2). Vgl. ferner Dok. 266, Anm. 7.

terungen beim Politischen Ausschuß auf Gesandtenebene ein. Die Papiere fanden im ganzen gesehen eine sehr positive Aufnahme.

I. Zum Constraints-Papier haben sich u. a. die amerikanische, britische, holländische, italienische, türkische, griechische und norwegische Delegation geäußert. Es wurde durchweg als interessanter und notwendiger Beitrag zur MBFR-Diskussion bezeichnet.

1) Es wurde gesagt:

- a) Stellungnahmen zu dem Constraints-Papier können vorerst nur vorläufigen Charakter haben. Die offizielle Reaktion der einzelnen Regierungen kann erst nach sorgfältiger Prüfung erfolgen.
- b) Die militärtechnische Wirkung der im Papier vorgeschlagenen Maßnahmen sei noch nicht genügend geklärt. Das Papier soll daher der MBFR Working Group zugeleitet werden, damit dort die militärischen Aspekte untersucht werden können. Ein Termin ist für die Zeit vor der Oktober-Konferenz vorgesehen.
- c) Die Allianz habe im Moment als vordringlichste Aufgaben die Formulierung des Mandats des Beauftragten und die Reinigung des Dokuments C-M (71) 49⁴ von Klammern.
- d) Bedenken wurden laut, daß die Sowjets Constraints nicht als verhandelbar akzeptieren könnten, da dadurch ihre Bewegungsfreiheit wesentlich beschränkt werde (Kanada).
- e) Es müsse auf jeden Fall vermieden werden, Constraints um ihrer selbst willen einzuführen; sie seien immer im Zusammenhang mit den anzustrebenden Reduktionen zu sehen (USA, Kanada).

2) Ich habe deutlich gemacht:

- a) daß Constraints eines der wesentlichen Mittel sein können, um die bestehenden Ungleichheiten auszugleichen (vor allem auch die im amerikanischen Papier herausgestellten reinforcement und mobilization capabilities)⁵, und daß es daher im Interesse der Allianz liege, Reduktionen mit Constraints zu verbinden;
- b) daß alle von uns vorgeschlagenen Maßnahmen mit bewegungsbeschränkender Wirkung eingebettet sind in unserem Prozeßgedanken, der zu Reduktionen führen soll.

3) Unserem Constraints-Papier kommt zugute:

- a) das Interesse der Flankenmächte, vor allem Griechenland und Türkei, aber auch Norwegen, Dänemark und im gewissen Sinne Italien, für eine gute Absi-

⁴ Für das NATO-Papier C-M (71) 49 „Preparation for the High Level Meeting on Mutual and Balanced Force Reductions“ vom 19. Juli 1971 vgl. VS-Bd. 4560 (II B 2).

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

Am 19. August 1971 vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Mertes: „Das amerikanische Papier vermag nicht die Bedenken zu zerstreuen, daß nach MBFR die NATO einen unverminderten Grenzverlauf mit verminderten Streitkräften schützen muß, und zwar gegen einen potentiellen Angreifer, der seine Stoßrichtung selbst bestimmen und trotz verminderter Streitkräfte die zum Angriff bestimmten Verbände ohne Mühe verstärken könnte. Dieser Vorteil des Warschauer Paktes müßte durch vereinbarte „Constraints“ ausgeglichen werden, die unter Berücksichtigung der geographischen Vor- und Nachteile beider Seiten die Bewegungsfreiheit eines Angreifers ungleich stärker beschränken als die des Verteidigers.“ Vgl. VS-Bd. 4558 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1971.

cherung ihrer Position im Rahmen von MBFR zu sorgen. Griechenland und die Türkei haben daher im Anschluß an Punkt 7 unserer Covernote⁶ eine spezielle Studie angeregt, wie man negative Auswirkungen auf die Flanken verhindern könnte. Sie haben uns um Hilfestellung gebeten;

b) das Interesse all derer, die an einem kalkulierbaren Ablauf von MBFR interessiert sind, vornehmlich UK, Italien, Niederlande;

c) der Umstand, daß schon in anderem Zusammenhang, so im letzten amerikanischen Papier, aber auch im NATO-Dokument C-M (71) 49 Constraints ange- sprochen wurden.

4) Im Lichte der Diskussion in der Allianz erscheint es angebracht,

a) daß wir zwar dem Vorschlag zustimmen, daß die militärischen Aspekte unseres Constraints-Papiers in der MBFR Working Group vertieft werden. Wir wollen auf baldigen Beginn und auf zügigen Verlauf der Arbeiten drängen;

b) daß wir aber unabhängig davon versuchen sollten, das der Studie zugrunde liegende Prinzip in das NATO-Dokument C-M (71) 49 zu übertragen und es im Mandat des Beauftragten zu verankern. Das ist durch die in der Anlage beige- fügten Änderungsvorschläge zu diesem Dokument⁷ eingeleitet.

c) Dabei ist in Rechnung zu stellen, daß auch Länder wie USA, Kanada, Dä- nemark, die aus verschiedenen Motiven zu gegebener Zeit vor allem über Re- duktionen verhandeln wollen, sich unter Umständen gegen die Aufnahme des Constraints-Prinzips in das Mandat sperren werden.

d) Wir müssen daher versuchen, – und das kommt in den Änderungsvorschlä- gen zum Ausdruck – deutlich zu machen, daß zwischen Constraints und Re- duktionen ein enger zeitlicher und sachlicher Zusammenhang hergestellt wer- den kann; daß weiterhin einerseits der Constraints-Gedanke so allgemein wie mög- lich formuliert wird, daß aber andererseits die von uns gewünschten Maß- nahmen doch erkennbar in die Instruktionen für den Explorateur und sein of- fenes Sondierungsmaterial (Kriterien) einfließen sollen. Dem entspricht Punkt I der Neuformulierung von C-M (71) 49 zum Thema Bewegungsbeschränkung.

II. Bei der Einbringung des Papiers über eine mögliche Grundsatzerklärung war im Vergleich zum Constraints-Papier eine noch umfassendere Zustimmung in der Diskussion festzustellen.

1) Aus der Diskussion ist die Hervorhebung folgender Argumente für unseren Vorschlag festzuhalten:

a) Er sei ein geeigneter Weg, den Warschauer Pakt zur Stellungnahme zur Sub- stanz zu bewegen (Norwegen).

⁶ Punkt 7 der Begleitaufzeichnung zum Arbeitspapier vom 14. Juli 1971 über Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Streitkräfte von NATO und Warschauer Pakt: „Die vorgeschlagenen Maß- nahmen berücksichtigen nicht Bewegungen an der Peripherie des Vertragsraumes, die eine Be- drohung darstellen können. Es wird vorgeschlagen zu untersuchen, ob auch in dieser Hinsicht Be- schränkungen vereinbart werden können, die die freie Verfügbarkeit von Streitkräften einschrän- ken.“ Vgl. die Anlage zur Aufzeichnung des Botschafters Roth vom 16. August 1971; VS-Bd. 4470 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

⁷ Dem Vorgang nicht beigelegt.

- b) Er könne dem Block-zu-Block Approach entgegenwirken, weil eine Grundsatzzerklärung im Prinzip allen an MBFR interessierten europäischen Staaten offenstehen könne (Norwegen).
- c) Er biete eine denkbare Möglichkeit, um von einer europäischen Konferenz zum Thema MBFR überzuleiten (Norwegen).
- d) Er baut auf dem Schema des McCloy-Sorin-Papier⁸ auf und hat einzelne Positionen konstruktiv weiterentwickelt (Niederlande).
- e) Er lasse einen positiven Präsentationseffekt erwarten (UK).
- 2) In der Diskussion wie im privaten Gespräch klangen folgende Reserven an:
- a) verbindliche Stellungnahmen zu dem Papier seien erst nach Prüfung durch die Regierungen möglich (UK/Norwegen);
 - b) das Papier werde in einem Augenblick eingeführt, in dem die Diskussion der Kriterien selbst noch nicht abgeschlossen sei;
 - c) man werde sich auf alle Fälle im Verlauf von MBFR-Verhandlungen über Grundsätze und Prinzipien einigen müssen; es erhebe sich aber die Frage, ob dies in förmlicher Weise geschehen müsse;
 - d) der Effekt, damit auch eine Teilnahme der an Reduktionen nicht unmittelbar Beteiligten oder der von ihnen Betroffenen sinnvoll sicherzustellen, sei zu begrüßen, andererseits würde es schwierig sein, nachher die notwendige Differenzierung vorzunehmen;
 - e) vordringlichere Aufgaben seien zur Zeit das Mandat des Beauftragten und die endgültige Fixierung der Kriterien (Chairman);
 - f) die Amerikaner machten außerhalb der allgemeinen Diskussion deutlich, daß sie den Gedanken einer solchen Erklärung zwar grundsätzlich unterstützen, daß aber sichergestellt werden müsse, daß davon keine verschleppende Wirkung ausgehe.
- 3) Bei der Einführung des Papiers bot sich die Gelegenheit:
- a) Unser Konzept eines schrittweisen Prozesses nochmals eingehend darzulegen;
 - b) dieses Konzept durch die Einführung der beiden Papiere wesentlich zu konkretisieren und auch
 - c) zu zeigen, wie der Phasenprozeß der Kalkulierbarkeit von MBFR dient;
 - d) zu zeigen, daß eine Grundsatzzerklärung ein wichtiges Element einer ersten Verhandlungsposition sein kann.
- 4) Es ist festzuhalten:
- a) daß das Papier wegen seines ausschließlich politischen Inhalts im Politischen Ausschuß weiterdiskutiert wird;
 - b) daß bereits Einigkeit besteht, daß man sich mit der Gegenseite über Grundsätze und Prinzipien wird verständigen müssen, so daß unser Papier zur internen Klärung beiträgt;

⁸ Zur amerikanisch-sowjetischen Grundsatzzerklärung vom 20. September 1961 für künftige Abrüstungsverhandlungen vgl. Dok. 95, Anm. 19.

c) daß unser Papier all denjenigen entgegenkommt, die aus militärischen und politischen Gründen an einem kalkulierbaren Ablauf von MBFR interessiert sind.

5) Wir werden versuchen sicherzustellen,

- daß der Gedanke einer Vereinbarung über Grundsätze im Mandat sichtbar enthalten ist;
- daß die Diskussion über unser Papier fortgesetzt wird
- und daß die Grundsatzklärung neben Constraints und zu erwartenden Reduzierungsvorschlägen in ein erstes Verhandlungspaket einbezogen wird.

gez. Ruth

VS-Bd. 4607 (II A 3)

290

Aufzeichnung des Staatssekretärs Freiherr von Braun

St.S. 561/71 geheim

2. September 1971

Betr.: Heutige Berlin-Verhandlungen

1) Botschafter Ruete teilte telefonisch mit, Schumann habe ihn heute zu sich gebeten und nach einem Ferngespräch mit Sauvagnargues seine Beunruhigung über die deutsche Absicht mitgeteilt, die Unterzeichnung des Berlin-Abkommens hinauszuschieben, bis Einigkeit über eine deutsche Übersetzung erzielt sei.¹ Er habe hiergegen aus folgenden Gründen Bedenken:

- a) Damit werde der DDR ein Quasi-Vetorecht in Angelegenheiten der Vier eingeräumt; die ständigen Versuche, die Sowjets in Verantwortung zu halten, würden dadurch entwertet.
- b) Die DDR würde sich auf dem Umweg über die Übersetzung ständig in die Angelegenheiten einmischen.
- c) Unangenehme Folgen einer Meinungsverschiedenheit über die Übersetzungen könnten in der sog. dritten Etage (d.h. bei der Transponierung der innerdeutschen Abreden in eine Vier-Mächte-Verantwortung) ausgebügelt werden.
- d) Werde mit der angegebenen Begründung die Unterzeichnung verschoben, so werde der Bundesregierung alle Verantwortung zugeschoben werden.²

¹ Vgl. dazu BAHR, Zeit, S. 368.

² Am 2. September 1971 berichtete Botschafter Ruete, Paris, über das Gespräch mit dem französischen Außenminister am selben Tag weiter, er habe Schumann auf dessen Ausführungen geantwortet, daß es besser sei, „jetzt die Unterzeichnung des Abkommens zu verschieben, als die späteren Verhandlungen zwischen Staatssekretär Bahr und Staatssekretär Kohl mit der Einigung über einen deutschen Text zu belasten. Wir seien der Auffassung, daß die Seriosität der Unterschriften der vier Botschafter von der Öffentlichkeit bezweifelt werden würde, wenn sie begleitet sei von deutschen Querelen über einen einheitlichen deutschen Text. Wir glaubten, daß auch die Sowjet-

2) Nach Rücksprache mit dem Herrn Minister habe ich Herrn Ruete gebeten, Herrn Schumann folgendes mitzuteilen:

Wir seien in der Tat der Auffassung, daß Meinungsverschiedenheiten, seien sie zwischen den beiden deutschen Staaten oder den Alliierten, über einen deutschen Text für die Zukunft des Abkommens sehr verderblich sein würden. Die augenblickliche gute Stimmung würde sofort einem Zweifel und gegenseitigen Beschuldigungen Platz machen; innenpolitisch sei ein Streit über Auslegungen für die Bundesregierung äußerst lästig und für die Ratifikation schädlich. Wir müßten daher vor der Unterzeichnung Klarheit über die Texte haben. Im übrigen sei unsere Ansicht vorab mit den Franzosen abgestimmt gewesen. Wir seien uns einig gewesen auch darüber, daß den Sowjets gegenüber keine ultimatischen Formeln benutzt werden würden. Auch mit den Russen sei verabredet, daß vor Einigkeit über den deutschen Text keine Unterzeichnung stattfinden werde. Es sei unzweckmäßig, von diesem Standpunkt nunmehr wieder zurückzuweichen. Der Gedanke, in einem späteren Schlußprotokoll die Meinungsverschiedenheiten auszubügeln, sei nicht gut. Er werde nur künftige Belastungen erzeugen.

Im übrigen könne er Herrn Schumann gegenüber auch den französischen Botschafter Sauvagnargues zitieren, nach dessen Ansicht „Verträge erst in den letzten fünf Minuten geschlossen werden“. Es komme auf Geduld und Ausdauer an.

Über den Stand der Textvergleiche habe ich ihn wie folgt unterrichtet: Es beständen außer minderen offenen Punkten insbesondere drei größere Differenzen:

- a) „ties“ werde von uns als Bindungen, von der DDR als Verbindungen übersetzt;
- b) „constitutive part“ von uns als konstitutiver Teil, von der DDR als Bestandteil;
- c) „communications“ von uns als Verbindungen, von der DDR als Verkehr.

Die Übersetzung des Wortes „quadripartite“ (wir: Vier-Mächte; die DDR: vierseitiges Abkommen) könne ohne Einigung stehen bleiben.³ Ebenso die Tatsache, daß die DDR die Sowjetunion immer an der ersten Stelle nennt, während wir alternieren.

3) Um 15 Uhr rief Herr Ruete wieder nach einem Telefongespräch mit Schumann an und bat erneut um Mitteilung der Ansicht des Herrn Bundesministers

Fortsetzung Fußnote von Seite 1316

union im Grunde ein Interesse daran habe, daß bei der Unterzeichnung ein vereinbarter deutscher Text vorliege.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 2513; VS-Bd. 4523 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

3 Im Rückblick vermerkte Egon Bahr: „An fast hundert Stellen hatten die beiden Deutschen unterschiedlich übersetzt. Das wurde auf ein Dutzend und schließlich auf zwei reduziert, die blieben, weil nach einem Krimi, in dem Leichtsinn, Sturheit, Täuschung und Ungeduld sich auch heute noch kaum aufklärbar verknoteten, die vier Botschafter am 3. September 1971 das Abkommen paraphierten. Mit dem einen Unterschied konnten wir leben: Der Westen sprach vom Vier-Mächte-Abkommen, der Osten vom vierseitigen Abkommen, was wohl korrekt war. Als politisch gefährlich empfanden wir, daß keine Einigung mehr zustande kam, wie das englische ‚ties‘ und das russische ‚swasi‘ zu übersetzen seien. Beide Vokabeln bedeuten ‚Bindungen‘ wie ‚Verbindungen‘. [...] War die Berolina nun gebunden oder für Bonn nur lieb und teuer? In der Praxis stellte sich heraus, daß dieser potentielle Konflikt kein neues Gewitter ankündigte, sondern das Wetterleuchten eines abziehenden war.“ Vgl. BAHR, Zeit, S. 369.

zu seinen oben unter 1 a) bis d) genannten Auffassungen. Ich habe ihn gebeten, unseren Standpunkt erneut darzulegen, dabei aber einfließen zu lassen, daß die ganze Differenz nunmehr nur noch akademische Bedeutung habe, da inzwischen die Unterzeichnung auf morgen vertagt worden sei mit der Begründung, Rush habe einen Herzanfall erlitten.

Hiermit Herrn D Pol⁴

von Braun⁵

VS-Bd. 4523 (II A 1)

291

Bundeskanzler Brandt an Präsident Nixon

2. September 1971¹

Lieber Herr Präsident,

Sie haben mich freundlicherweise am 16. August über die Maßnahmen unterrichtet, die Sie am gleichen Tage zum Schutze der Wirtschaft und Währung Ihres Landes getroffen haben.² Ich danke Ihnen für diese Unterrichtung und zugleich für die Versicherung Ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit unserer Länder in den wichtigen Fragen des Welthandels und der Weltwährungsordnung, die uns jetzt vordringlich beschäftigen. Ihre Bemühungen um eine gesunde Weiterentwicklung der amerikanischen Wirtschaft verfolge ich mit Sympathie und wünsche Ihnen Erfolg.

Sie werden verstehen, daß wir den Wirkungen der die internationalen Handelsbeziehungen belastenden Maßnahmen, insbesondere der von Ihnen eingeführten temporären Importsteuer, nicht ohne Sorge entgegensehen. Die deutsche Exportwirtschaft hatte ja bereits vorher die besondere Belastung zu tragen, die sich aus der Entwicklung des Wechselkurses nach der am 9. Mai³ dieses Jahres notwendig gewordenen währungspolitischen Entscheidung der Bundesregierung⁴ ergeben hatte. Mit dieser Entscheidung haben wir auch zur Entlastung des US-Dollars beitragen können.

Zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft hat sich die Bundesrepublik Deutschland im Interesse der Sicherung eines frei-

⁴ Hat Ministerialdirektor von Staden vorgelegen.

⁵ Paraphe.

¹ Ablichtung.

² Vgl. dazu die Erklärung des Präsidenten Nixon vom 15. August 1971 über die Aufgabe der Dollar-Konvertibilität sowie weitere wirtschafts- und währungspolitische Maßnahmen; Dok. 276, Anm. 1.

³ Korrigiert aus: „10. Mai“.

⁴ Zur vorübergehenden Freigabe des Wechselkurses der DM durch die Bundesregierung vgl. Dok. 157, Anm. 6.

en internationalen Handels- und Zahlungsverkehrs bereit erklärt, an der notwendigen Reform des internationalen Währungssystems, wozu auch eine Neugestaltung der Paritäten gehört, mitzuwirken.⁵

Ich bin überzeugt, daß unser gemeinsames Interesse an einer krisenfesten Weltwirtschaft uns helfen wird, bald eine Lösung zu finden, in der die Last der Währungsanpassung angemessen verteilt ist und die weitere Entfaltung des Welthandels gesichert bleibt.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr Willy Brandt

Willy-Brandt-Archiv, Bestand Bundeskanzler

292

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

Geheim

6. September 1971¹

Betr.: Persönliche Gespräche StS Bahr/StS Kohl am 6. September 1971

Zwischen 10.30 und 18.00 Uhr fanden insgesamt drei persönliche Gespräche statt. Sie dienten ausschließlich dem Versuch, eine Einigung über die beiden Punkte des deutschen Textes herzustellen, die in der Fassung von ADN bzw. im „Neuen Deutschland“ anders als in der Vereinbarung vom Freitag vormittag wiedergegeben worden sind.² Diese Versuche führten nicht zum Erfolg.

StS Kohl beharrte darauf, daß seine Seite, soweit das überhaupt künftig erforderlich sei, die ADN-Fassung benutzen werde, nachdem durch die Veröffentlichung eines Textes durch dpa am Vormittag des 3. September, in der ausdrücklich auf die beiden noch nicht vereinbarten Punkte aufmerksam gemacht wurde, die vereinbarte Vertraulichkeit gebrochen und sich die DDR damit an die Vereinbarung überhaupt nicht mehr gebunden fühle.

⁵ Vgl. dazu das Communiqué des EG-Ministerrats vom 20. August 1971; Dok. 276.

¹ Ablichtung.

² Zur Vereinbarung vom 3. September 1971 vgl. Dok. 295.

Am 4. September 1971 veröffentlichte „Neues Deutschland“ eine Übersetzung des Vier-Mächte-Abkommens. Teil II, Absatz B Satz 1 lautete: „Die Regierungen der Französischen Republik, des Vereinigten Königreiches und der Vereinigten Staaten von Amerika erklären, daß die Verbindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten und entwickelt werden, wobei sie berücksichtigen, daß diese Sektoren so wie bisher kein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland sind und auch weiterhin nicht von ihr regiert werden.“ Anlage II, Absatz 1 Satz 1 lautete: „In Ausübung ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten erklären sie, daß die Verbindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten und entwickelt werden, wobei sie berücksichtigen, daß diese Sektoren so wie bisher kein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland sind und auch weiterhin nicht von ihr regiert werden.“ Vgl. NEUES DEUTSCHLAND vom 4. September 1971, S. 3.

StS Kohl schlug vor, die Verhandlungen aufzunehmen, zumal die beiden in Frage stehenden Punkte für die deutschen Verhandlungen keine Rolle spielen und die DDR durch ihre Veröffentlichung deutlich gemacht habe, daß sie sich an die einzigen autorisierten Texte in Englisch, Französisch und Russisch halten werde.

Alle Vorstellungen der unter Umständen weitreichenden Folgen vermochten nicht, Kohl von einer Linie abzubringen, von der er sagte, sie sei auch mit der SU abgestimmt, und er glaube nicht, daß der Bericht über die Gespräche daran etwas ändern werde.

Es wurde vereinbart, diesen Punkt am Donnerstag in Ost-Berlin wieder aufzunehmen³, heute im allgemeinen in der zu verlautbarenden Mitteilung über „Verkehrsverhandlungen“ zu sprechen⁴ und Herrn Kohl Gelegenheit zu geben, seine Auffassungen dazu vorzutragen⁵.

Bahr

VS-Bd. 4487 (II A 1)

293

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

Geheim

6. September 1971¹

Protokoll des 17. Gespräches StS Bahr/StS Dr. Kohl, Bundeskanzleramt, Bonn, am 6. September 1971, Beginn der Delegationssitzung: 18.12 Uhr, Ende 19.30 Uhr.

Delegationen wie bisher, auf Seiten der DDR zusätzlich Herr Reichel (Sicherheitsbeamter).

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

StS Kohl dankte für die Begrüßung. Er nahm Bezug auf den Beschuß des Bundeskabinetts, durch den StS Bahr beauftragt worden sei, die Verhandlungen im weitesten Sinne zu führen.² Der Ministerrat der DDR habe sich seinerseits

³ Zum 18. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 9. September 1971 in Ost-Berlin vgl. Dok. 299.

⁴ Zur Pressemitteilung vgl. den Artikel „Kohl legt Vorstellungen für Verkehrsvertrag vor“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 7. September 1971, S. 1.

⁵ Vgl. Dok. 293.

¹ Ablichtung.

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

² Am 3. September 1971 erklärte die Bundesregierung, daß sie die Regierung der DDR einlade, „in Verhandlungen einzutreten mit dem Ziele, eine Vereinbarung zur Durchführung und Ergänzung von Teil II A des Abkommens der Vier Mächte vom 3. September 1971 sowie des Anhangs I zu

am 24.8.71 mit dem gesamten Ergebnis der Vier-Mächte-Verhandlungen³ befaßt und mit Genugtuung davon Kenntnis genommen. Das Ergebnis sei geeignet, zur Entspannung im Herzen Europas und zur Sicherung des Friedens beizutragen. Der Ministerrat habe dabei die volle Übereinstimmung mit der SU während der Vier-Mächte-Verhandlungen zum Ausdruck gebracht und die bisherigen mit der SU geführten Gespräche gebilligt.⁴ Er, Kohl, sei beauftragt worden, entsprechende Vereinbarungen mit der BRD zu verhandeln.

Die Delegationen der DDR und der BRD hätten schon beim letzten Gespräch am 26.8.71⁵ in Aussicht genommen, parallele Verhandlungen über Fragen des Verkehrs und Transitfragen zu führen. Er schlage nun vor, die Gespräche in offizielle Verhandlungen zu überführen.

Trotz der geschilderten Umstände, die Gegenstand des persönlichen Gesprächs⁶ gewesen seien, hoffe er, daß es möglich sein werde, schon heute die eine oder andere Formulierung abzustimmen.

Er, Kohl, wolle sich zunächst zu zwei Fragen äußern. StS Bahr habe vor einiger Zeit bei der Erörterung eines allgemeinen Verkehrsvertrages eine Verkehrskommission für die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten vorgeschlagen.⁷ Er, Kohl, hoffe selbstverständlich, daß es in Zukunft möglichst wenig Meinungsverschiedenheiten geben werde, möchte aber zur Regelung dieses Punktes folgenden Vorschlag unterbreiten:

„1) Die Vertragsstaaten werden eventuell auftretende Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung oder Auslegung dieses Vertrages auf der Grundlage

Fortsetzung Fußnote von Seite 1320

diesem Teile des Abkommens abzuschließen“. Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, sei beauftragt worden, die Verhandlungen zu führen: „Die Bundesregierung wünscht, daß diese Verhandlungen zügig durchgeführt werden. Sie ist bereit, mit der Regierung der DDR darauf hinzuwirken, daß das Abkommen der Vier Mächte vom 3. September 1971 zusammen mit den Vereinbarungen der zuständigen deutschen Stellen im Interesse der Entspannung im Zentrum Europas und zum Wohle der Bewohner West-Berlins zu einem möglichst frühen Zeitpunkt in Kraft tritt. Das Kabinett hat ferner Berichte des Bundesministers für innerdeutsche Beziehungen, Egon Franke, und des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt, Egon Bahr, über den bisherigen Verlauf des Meinungsaustausches zur Kenntnis genommen, der auf Grund der Absprache vom 29. Oktober 1970 mit Vertretern der DDR über Fragen geführt wurde, deren Regelung der Entspannung im Zentrum Europas dienen würde und die für die beiden Staaten von gemeinsamem Interesse sind. Dieser Meinungsaustausch hat sich zunächst auf Fragen des allgemeinen Verkehrs zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR bezogen. Das Kabinett hat Staatssekretär Bahr – auf Vorschlag des Bundesministers für innerdeutsche Beziehungen – ermächtigt, mit Vertretern der DDR in Verhandlungen einzutreten, die zunächst der Vorbereitung eines Abkommens zwischen den beiden Staaten über die Verbesserung des Verkehrs und die Schaffung günstiger Bedingungen für die Verkehrsteilnehmer dienen sollen.“ Vgl. BULLETIN 1971, S. 1367.

3 Zum Ergebnis des 33. Vier-Mächte-Gesprächs über Berlin am 23. August 1971 vgl. Dok. 275, Anm. 6, sowie Dok. 281.

4 Vgl. dazu die „Mitteilung des Presseamtes beim Vorsitzenden des Ministerrats der DDR vom 24. August 1971 zum Entwurf der Vereinbarung der Botschafter der Vier Mächte über die Probleme West-Berlins“, AUSSENPOLITIK DER DDR, Bd. XIX, S. 919 f.

5 Zum 16. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin vgl. Dok. 283 und Dok. 284.

6 Vgl. Dok. 292.

7 Zum Vorschlag des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, vom 26. Januar 1971, eine Verkehrskommission als Konsultationsorgan zur Überwachung und Durchführung eines allgemeinen Verkehrsvertrags einzusetzen, vgl. Dok. 33.

der Wiener Konvention über das Recht der Verträge⁸ durch eine paritätisch besetzte Kommission beider Vertragsstaaten auf dem Wege von Verhandlungen klären.

- 2) Jeder Vertragsstaat wird in der Kommission durch drei Mitglieder vertreten, die unter Leitung eines bevollmächtigten Vertreters des Ministers für Verkehrswesen der DDR bzw. des Bundesministers für Verkehr der BRD stehen.
- 3) Die Kommission tritt auf Ersuchen eines der beiden Vertragsstaaten zusammen.“

Für die Schlußklausel schlage er folgende Formulierung vor:

„Dieser Vertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Er kann fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten mit einer Frist von drei Monaten zum Ende des jeweiligen Kalenderjahres gekündigt werden.“

Dieser Vertrag soll sobald wie möglich ratifiziert werden. Er tritt am Tage des Austausches der Ratifikationsurkunden, der in ... erfolgen wird, in Kraft.

Geschehen in ... am ... in zwei Urschriften in deutscher Sprache.“

Zur Frage der gegenseitigen Hilfe bei Unfällen und Havarien habe er, Kohl, bereits beim letzten Mal einen Vorschlag gemacht. StS Bahr habe dazu bemerkt, daß es besser sei, dabei nicht Bezug zu nehmen auf die „zuständigen Organe und Betriebe“. Seine Seite sei damit einverstanden.

StS Kohl übergab dann den Entwurf der DDR für einen Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über Fragen des Verkehrs.⁹

Bei der Ausarbeitung dieses Entwurfs habe seine Seite nicht nur auf Maximalpositionen verzichtet, sondern auch die Vorstellungen der Bundesrepublik berücksichtigt, um damit den Abschluß eines Vertrages zu erleichtern. Er, Kohl, sei sicher, daß dieser Vorschlag eine Grundlage für die Regelung dieses Komplexes sein könne und sein werde.

Er komme jetzt zum zivilen Transitverkehr. Wie StS Bahr bereits dem Interview des Ersten Sekretärs der SED, Honecker¹⁰, habe entnehmen können, sei man in der Struktur seinen, Bahrs, Vorstellungen entgegengekommen. Man sei bereit, in Ergänzung des Vertrages über den allgemeinen Verkehr, eine Vereinbarung auf Regierungsebene über den zivilen Transitverkehr von Bürgern der BRD und Gütern aus der BRD nach und von Berlin (West) abzuschließen. Er gehe davon aus, daß die Verhandlungen über beide Gegenstände parallel geführt und der Staatsvertrag sowohl wie das Regierungsabkommen am gleichen Tage unterzeichnet werden sollten. Er habe schon beim letzten Mal gesagt, daß zwischen beiden Themen ein enger Sachzusammenhang bestehe. Dem habe auch StS Bahr zugestimmt. Seiner Auffassung nach bestehe darüber hinaus aber auch ein enger rechtlicher Zusammenhang. Dies bestreite StS Bahr; es soll aber auch kein Streitpunkt sein. Er übergebe hiermit den Entwurf seiner

⁸ 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.

⁹ Dem Vorgang beigelegt. Vgl. VS-Bd. 4487 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

¹⁰ Für den Wortlaut des Interviews „Antwort auf aktuelle Fragen“ vgl. NEUES DEUTSCHLAND vom 5. September 1971, S. 3.

Regierung eines Abkommens zwischen der Regierung der DDR und der Regierung der BRD über den zivilen Transitverkehr von Bürgern der BRD und Gütern aus der BRD nach und von Berlin (West).¹¹ Er bitte, diesen Entwurf zu prüfen und wolle jetzt einige Artikel erläutern. Seine Seite habe darauf verzichtet, Maximalpositionen zu formulieren und sich bemüht, Texte zu finden, die auch für die Bundesregierung akzeptabel seien. Er hoffe, daß auch die Bundesregierung realistisch mitarbeite, um die notwendigen Vereinbarungen zu erleichtern.

Der Entwurf sehe eine kurze Präambel vor, die dem Bestreben beider Regierungen Rechnung trage, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten. Weiter habe man in der Präambel, ausgehend von dem in der internationalen Praxis üblichen Verfahren, den Inhalt des abzuschließenden Abkommens genannt.¹²

Artikel 1¹³ nehme StS Bahrs Vorschlag auf, den Gegenstand des Vertrages zu benennen. Dieser sei kurz definiert, so daß im folgenden Wiederholungen vermieden würden. Der zweite Satz gehe vom Text des Vierseitigen Abkommens¹⁴ aus und umschreibe generell das Verfahren. Die konkrete Art und Weise werde in den folgenden Artikeln beschrieben.

Artikel 2 wiederhole im ersten Absatz den im Vierseitigen Abkommen aufgestellten Grundsatz, daß im Transitverkehr die allgemein üblichen Vorschriften bezüglich der öffentlichen Ordnung der DDR einzuhalten seien¹⁵. Man habe sich in den vergangenen Unterredungen mehrfach über die Geltung innerstaatlichen Rechts unterhalten. Seine Seite wiederhole indes nicht die früher vorgeschlagene Formulierung, sondern halte sich an die des vierseitigen Ab-

11 Dem Vorgang beigefügt. Vgl. VS-Bd. 4487 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

12 Präambel des Entwurfs der DDR vom 6. September 1971 für ein Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland sind in dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten, geleitet von dem Wunsch, Fragen des zivilen Transitverkehrs von Bürgern der BRD und Gütern aus der BRD nach und von Berlin (West) durch das Hoheitsgebiet der Deutschen Demokratischen Republik zu regeln, übereingekommen, dieses Abkommen zu schließen.“ Vgl. VS-Bd. 4487 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

13 Artikel 1 des Entwurfs der DDR vom 6. September 1971 für ein Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „Gegenstand des Abkommens ist der zivile Transitverkehr von Bürgern der BRD und Gütern aus der BRD auf Straßen, Schienen- und Wasserwegen durch das Hoheitsgebiet der DDR nach und von Berlin (West) – im folgenden Transitverkehr genannt. Er wird, wie es in der internationalen Praxis vorzufinden ist, erleichtert und ohne Behinderungen sein sowie Begünstigung erfahren, damit er in der einfachsten und schnellsten Weise vor sich geht.“ Vgl. VS-Bd. 4487 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

14 Vgl. dazu Teil II, Abschnitt A, sowie Anlage I, Absatz 1 des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971; EUROPA-ARCHIV 1971, D 444 bzw. 446.

15 Vgl. dazu Anlage I, Absatz 2 d) des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971: „Persons identified as through travellers using individual vehicles between the Western sectors of Berlin and the Federal Republic of Germany on routes designated for through traffic will be able to proceed to their destinations without paying individual tolls and fees for the use of the transit routes. Procedures applied for such travellers shall not involve delay. The travellers, their vehicles and personal baggage will not be subject to search, detention or exclusion from use of the designated routes, except in special cases, as may be agreed by the competent German authorities, where there is sufficient reason to suspect that misuse of the transit routes is intended for purposes not related to direct travel to and from the Western sectors of Berlin and contrary to generally applicable regulations concerning public order.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 447.

kommens. In Absatz 2 seien im beiderseitigen Interesse die Internationalen Gesundheitsvorschriften der WHO¹⁶ sowie die allgemeinen internationalen Abkommen, die den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt beträfen, als für den Transitverkehr verbindlich statuiert. Hierbei gehe man davon aus, daß z. B. auch solche internationalen Abkommen, wie das über die Vermeidung des Dengue-Fiebers¹⁷ oder die Internationalen Pflanzenschutzkonventionen vom 6. 12. 1951 und 2. 12. 1961¹⁸ oder die Europäische Satzung betreffend die Bekämpfung von Maul- und Klauenseuche vom 11. 12. 1953¹⁹ Anwendung fänden. Des weiteren sehe dieser Absatz ein Verbot für die Durchfuhr bestimmter Waren gattungen wie Rauschgifte und anderer schädlicher Drogen vor. Hier denke er etwa an die internationalen Opiumkonventionen von 1912 und 1925²⁰ sowie die Konvention über den unerlaubten Handel mit Narkotika und Arzneien vom 13. 3. 1963. Mit StS Bahr habe Einigkeit darüber bestanden, daß international gesuchte Verbrecher den zuständigen Behörden übergeben werden sollten. Daher habe man in dem gleichen Absatz auch noch auf die internationalen Abkommen zur Verbrechensbekämpfung verwiesen.

Absatz 3 lege entsprechend der im Vierseitigen Abkommen gefundenen Regelung fest, daß von den vorgeschriebenen Transitstrecken nicht abgewichen werden dürfe.

Die Absätze 1 und 3 des Artikels 3²¹ entsprächen dem Buchstaben 2c) der Anlage I zum Vierseitigen Abkommen. Der Sinn bestehne darin, die Reisenden auf die einfachste und schnellste Weise zum Ziel zu bringen. Entsprechend z. B. dem zwischen der BRD und Österreich über den „Durchgangsverkehr bei Mittenwald“ geschlossenen Vertrag vom 14. 9. 1955, Artikel 6 Absatz 2, seien bei dem Durchgangsverkehr das Ein- und Aussteigen, das Hinauswerfen von Gegenständen etc. verboten.²² Absatz 4²³ treffe Vorsorge für ungewöhnliche Er-

16 Für den Wortlaut der Internationalen Gesundheitsvorschriften vom 25. Juli 1969 vgl. UNTS, Bd. 764, S. 3–105. Für den deutschen Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1971, Teil II, S. 868–923.

17 Für den Wortlaut des Internationalen Abkommens vom 25. Juli 1934 über den gegenseitigen Schutz gegen das Denguefeber vgl. LNTS, Bd. 177, S. 60–69. Für den deutschen Wortlaut vgl. REICHSGESETZBLATT 1936, Teil II, S. 236–241.

18 Für den Wortlaut des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens vom 6. Dezember 1951 vgl. UNTS, Bd. 150, S. 67–85. Für den deutschen Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1956, Teil II, S. 948–961.

Für den Wortlaut des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens vom 2. Dezember 1961 vgl. UNTS, Bd. 815, S. 109–127.

19 Für den Wortlaut der Satzung vom 11. Dezember 1953 der Europäischen Kommission zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche in der Fassung vom 26. Oktober 1962 vgl. UNTS, Bd. 454, S. 556–565. Für den deutschen Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1975, Teil II, S. 626–641.

20 Für den Wortlaut des Internationalen Opiumabkommens vom 23. Januar 1912 vgl. LNTS, Bd. 8, S. 188–239. Für den deutschen Wortlaut vgl. REICHSGESETZBLATT 1921, S. 18–28.

Für den Wortlaut des Internationalen Opiumabkommens vom 19. Februar 1925 vgl. LNTS, Bd. 81, S. 317–358. Für den deutschen Wortlaut vgl. REICHSGESETZBLATT 1929, Teil II, S. 408–441.

21 Artikel 3 Absätze 1 und 3 des Entwurfs der DDR vom 6. September 1971 für ein Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „1) Für den Transitverkehr von Bürgern der BRD können durchgehende Eisenbahnzüge und Autobusse benutzt werden. [...] 3) Die Kontrollverfahren durch die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik in durchgehenden Eisenbahnzügen und Autobussen umfassen außer der Identifizierung von Personen keine anderen Formalitäten.“ Vgl. VS-Bd. 4487 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

22 Für den Wortlaut des Artikels 6 Absatz 2 des Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über den erleichterten Eisenbahndurchgangsverkehr auf den

eignisse, wie Unfälle, Betriebsstörungen und Naturkatastrophen und sehe im übrigen vor, daß Reisende in durchgehenden Eisenbahnzügen und Autobussen diese nur nach Aufforderung durch die zuständigen Organe der DDR verlassen dürfen.

Artikel 4²⁴ entspreche der Ziffer 2d) der Anlage I des Vierseitigen Abkommens²⁵.

Artikel 5²⁶ regele die Anwendung der Visabestimmungen der DDR auf Transitreisende und sehe für durchgehende Züge die Erteilung der Visa in den Zügen vor, um den Aufenthalt an der Grenze zu beschränken.

Artikel 6 solle Ziffer 2e) in Anlage I des Vierseitigen Abkommens²⁷ entsprechen, in dem eine Pauschalzahlung seitens der Bundesrepublik für Abgaben, Gebühren und Kosten vorgesehen werde, die durch die Unterhaltung der Transitwege und der mit ihnen verbundenen Einrichtungen entstünden.

Die Einzelheiten seien zwischen den beiden Verkehrsministerien zu vereinbaren.

Artikel 7 behandle die Beförderung ziviler Güter unter Zollverschluß und beschränke das Kontrollverfahren solcher Güter auf die Prüfung des Zollverschlusses und der Begleitdokumente. Dabei sei sicherzustellen, daß die entsprechenden Beförderungsmittel auch wirklich zollverschlußsicher eingerichtet seien.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1324

Strecken Mittenwald (Grenze)–Griesen (Grenze) und Ehrwald (Grenze)–Vils (Grenze) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 588.

23 Artikel 3 Absatz 4 des Entwurfs der DDR vom 6. September 1971 für ein Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „Reisende in durchgehenden Eisenbahnzügen und Autobussen dürfen die Züge und Autobusse auf dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik nur nach Aufforderung durch zuständige Organe der DDR oder bei außergewöhnlichen Ereignissen wie Unfällen, Betriebsstörungen und Naturkatastrophen verlassen.“ Vgl. VS-Bd. 4487 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

24 Artikel 4 des Entwurfs der DDR vom 6. September 1971 für ein Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „1) Die Kontrollverfahren durch die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik für Reisende, die individuelle Transportmittel im Transitverkehr benutzen, werden keine Verzögerungen mit sich bringen. Die Reisenden, ihre Transportmittel und ihr persönliches Gepäck werden nicht der Durchsuchung oder Festnahme unterliegen oder von der Benutzung der vorgesehenen Transitwege ausgeschlossen werden, außer in besonderen Fällen, in denen hinreichende Verdachtsgründe bestehen, daß ein Mißbrauch der Transitwege für Zwecke beabsichtigt ist, die nicht mit der direkten Durchreise nach und von Berlin (West) in Zusammenhang stehen und die den allgemein üblichen Vorschriften bezüglich der öffentlichen Ordnung zuwiderlaufen. 2) Bürger der BRD, die individuelle Transportmittel benutzen, haben keine individuellen Abgaben oder Gebühren für die Benutzung der Transitwege der DDR zu entrichten.“ Vgl. VS-Bd. 4487 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

25 Für den Wortlaut der Anlage I, Absatz 2d) des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 447f.

26 Artikel 5 des Entwurfs der DDR vom 6. September 1971 für ein Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „Auf die Transitreisen von Bürgern der BRD finden die Visabestimmungen der Deutschen Demokratischen Republik Anwendung. Die Visa werden an den Grenzübergangsstellen der DDR bzw. in den durchgehenden Eisenbahnzügen gegen Entrichtung der festgelegten Visagebühren erteilt, wobei das Verfahren der Visaerteilung dem Grundsatz der schnellstmöglichen Durchführung des Transitverkehrs Rechnung tragen wird.“ Vgl. VS-Bd. 4487 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

27 Für den Wortlaut der Anlage I, Absatz 2e) des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 448.

Im Eisenbahnverkehr solle dabei die Anlage III zum Übereinkommen über die gegenseitige Benutzung von Güterwagen im internationalen Verkehr – RIV –²⁸ Anwendung finden, dessen Mitglieder die BRD sowohl wie die DDR seien.

Im Straßen- und Binnenschiffahrtsverkehr gebe es ja leider keine gemeinsame Mitgliedschaft in ähnlichen Abkommen, wie z. B. dem TIR²⁹. So bleibe nur übrig, als Eckpunkte Abmachungen zu nehmen, denen die DDR einerseits und die Bundesrepublik andererseits beigetreten seien. Bei dem Straßenverkehr seien das das Abkommen über die Zollabfertigung internationaler Autogütertransporte (AGT)³⁰, dem die DDR, und das TIR-Übereinkommen, dem die BRD angehöre. Beim Binnenschiffahrtsverkehr seien das die einheitliche Zollverschlußordnung für Elbeschiffe³¹ (gültig in der DDR) und die Ordnung über Zollverschluß der Rheinschiffe³² (gültig in der BRD).

Wie StS Bahr wisse, gebe es jetzt schon einen Güterverkehr unter Zollverschluß auf der Straße nach Berlin. Die am Absendeort verschlossenen und verplombten Behältnisse kämen aber oft schon mit defektem Verschluß an der DDR-Grenze an. Hier sei darauf zu achten, daß die westdeutschen Grenzstellen künftig mehr als bisher darauf sähen, daß die Verschlußzeugnisse korrekt und die ihnen angegebenen Verschlüsse intakt seien. Hier lasse die bisherige Praxis sehr zu wünschen übrig, und man solle doch alles tun, um zu vermeiden, daß DDR-Grenzstellen gezwungen seien, Gütertransporte zurückzuschicken.

Absatz V sehe ein denkbar einfaches Verfahren vor, welches im Gegensatz zu der im internationalen Verkehr üblichen Regelung lediglich den Abgangszollstellen der BRD auferlege, auf dem Warenbegleitpapier eine Bestätigung darüber anzubringen, daß die transportierten Güter mit den Angaben im Begleitdokument übereinstimmen.

Bei Artikel 4 und 8³³ habe er auf eine detaillierte Darlegung über die Reaktion seitens der DDR-Stellen auf Mißbrauchstatbestände verzichtet. Seine Seite habe hierzu durchaus eine Vorstellung, wie das korrekte Verfahren aussehen müsse. Das Vierseitige Abkommen fordere die beiden deutschen Staaten auf, dieses

28 Für den Wortlaut des Übereinkommens über die gegenseitige Benutzung von Güterwagen im internationalen Verkehr (RIV) in der Fassung vom 1. Januar 1953 vgl. HAUSTEIN/PSCHIRRER, Eisenbahnrecht, S. 890–959 (Auszug).

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

30 Für den Wortlaut des Abkommens vom 18. November 1965 über die Zollabfertigung internationaler Autogütertransporte vgl. UNTS, Bd. 609, S. 140–185.

31 Für den Wortlaut der Einheitlichen Zollverschlußordnung für Elbeschiffe vom 18. September 1959 vgl. GESETZBLATT DER DDR 1960, Teil I, S. 201–209.

32 Für den Wortlaut der Ordnung für den Zollverschluß der Rheinschiffe vom 1. September 1950 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1950, S. 416–418.

33 Artikel 8 des Entwurfs der DDR vom 6. September 1971 für ein Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „Bei Transportmitteln, die nicht mit Zollverschluß versehen sind bzw. nicht zollverschlußsicher eingerichtet sind, wie zum Beispiel offene Lastkraftwagen, beschränkt sich das Kontrollverfahren auf die Prüfung der Begleitdokumente. In besonderen Fällen, in denen hinreichende Verdachtsgründe dafür vorliegen, daß nicht mit Zollverschluß versehene Transportmittel Materialien enthalten, die zur Verbreitung auf den Transitstrecken bestimmt sind, oder daß sich in ihnen Personen oder Materialien befinden, die auf den Transitstrecken in die Transportmittel aufgenommen worden sind, kann der Inhalt dieser Transportmittel geprüft werden.“ Vgl. VS-Bd. 4487 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Verfahren zu präzisieren.³⁴ Er sei bereit, die Vorstellung seiner Regierung hierzu vorzutragen, meine aber, daß von der Sache her vielleicht StS Bahr ein größeres Interesse daran habe, zu diesem Gegenstand zunächst die Vorstellungen seiner Regierung zu entwickeln.

Hier wolle er für heute aufhören. Man sei noch nicht mit allen Vorbereitungen fertig und müsse sich das Arbeitspensum schließlich einteilen.

StS *Bahr* erwiderte nur mit einigen Bemerkungen. Zunächst nahm er in aller Form zur Kenntnis, daß StS *Kohl* beauftragt sei, Verhandlungen über die Fortführung und Ergänzung des Vier-Mächte-Abkommens zu führen über den Verkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West). StS *Kohls* Beauftragung zu Verhandlungen auch über den allgemeinen Verkehr habe er bislang unterstellt, er nehme sie aber jetzt ebenfalls förmlich zur Kenntnis. Die Bundesregierung habe ihrerseits mit Beschuß vom 3.9.1971 ihn, *Bahr*, beauftragt, über die Ausfüllung des Vier-Mächte-Abkommens und, falls das in diesem Zusammenhang erforderlich sei, auch über Fragen des allgemeinen Verkehrs zwischen den beiden Staaten zu verhandeln.

Was StS *Kohls* übrige Ausführungen angehe, so hoffe er, daß künftige Verhandlungen nicht von dem Streit bestimmt seien, ob das Abkommen der Vier Mächte über das Problem West-Berlin oder über etwas anderes geschlossen sei; sonst müsse er StS *Kohl* auf den Unterschied zwischen dem I., d.h. dem allgemeinen, und dem II. Teil des Vier-Mächte-Abkommens hinweisen. Man solle es also künftig mit dem Vier-Mächte-Abkommen halten, ohne dieses weiter zu qualifizieren.

StS *Kohl* habe richtig wiedergegeben, daß im letzten Gespräch die Möglichkeit ins Auge gefaßt worden sei, über den Verkehr zwischen der BRD und Berlin (West) und über allgemeinen Verkehr parallel zu verhandeln. Er nehme mit Genugtuung zur Kenntnis, daß die DDR nun auch bereit sei, daraus die Konsequenzen zu ziehen und über zwei Abkommen zu sprechen, über ein Regierungsabkommen im Zusammenhang mit dem Vier-Mächte-Abkommen, das auch zusammen mit diesem in Kraft tritt durch die Schlußzeichnung der Vier Mächte, und über einen Staatsvertrag betreffend allgemeine Verkehrsfragen, der den notwendigen Prozeduren unterworfen werde, um die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften herbeizuführen.

Interessiert habe ihn StS *Kohls* Bezugnahme im Zusammenhang mit dem allgemeinen Verkehrsvertrag auf die Wiener Vertragsrechtskonvention, weil er sich habe belehren lassen, daß weder die DDR noch ein anderer Ostblockstaat ihr beigetreten sei, daß vielmehr die Ostblockstaaten nicht einmal unterzeichnet und eine Erklärung abgegeben hätten, der Konvention auch nicht beitreten zu wollen.

Was die Streitschlichtungskommission angehe, so halte er es für richtig, sie einzuführen. Er könne aber noch nicht sagen, ob es sinnvoll sei, die an ihr beteiligten Ministerien zu bestimmen. Es müsse den Regierungen überlassen bleiben, wen sie in diese Kommission entsenden, wobei wohl einiges dafür spreche, nicht nur Verkehrsexperten zu benennen. Was den Beginn der offiziellen Ver-

³⁴ Vgl. dazu Anlage I, Absatz 2d) des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971; Anm. 15.

kehrsverhandlungen betreffe, so wolle er seine heutigen Ausführungen noch nicht als Beginn dieser Verhandlungen aufgefaßt wissen. Er halte sich an den Beschuß der Bundesregierung, der dahin gehe, daß über die Durchführung und Ergänzung des Vier-Mächte-Abkommens zu verhandeln sei, diese Verhandlungen auf allgemeine Verkehrsfragen aber nur dann ausgedehnt werden sollten, falls dies erforderlich, wünschenswert oder nützlich sei. Zur Erklärung dieses Beschlusses wolle er darauf hinweisen, daß der Meinungsaustausch über allgemeine Verkehrfragen noch nicht zu einem vorlegbaren Ergebnis geführt habe. StS *Kohl* erwiderte, die letzte Erklärung StS *Bahrs* überrasche ihn. Er gehe davon aus, daß man Verhandlungen aufgenommen habe, und habe dieserhalb ja auch Papiere übergeben.³⁵

Nach mehrfacher Rede und Gegenrede erklärte StS *Bahr* abschließend, daß er hoffe, bei der nächsten Begegnung³⁶ Verhandlungen aufnehmen zu können, wenn der Punkt, der heute offengeblieben sei und über den man ausführlich im persönlichen Gespräch gesprochen habe, geklärt sei.

StS *Kohl* kam dann noch auf StS *Bahrs* Bemerkung über die Stellung der DDR zur Wiener Vertragsrechtskonvention zurück und erklärte, wenn die DDR der Konvention bislang noch nicht beigetreten sei, so allein deshalb, weil die BRD es verhindert habe. Die DDR habe ihre Absicht, der Konvention beizutreten, gegenüber der VN-Vollversammlung ausdrücklich erklärt.³⁷ Daher müsse man ihr doch wohl auch gestatten, sich auf die Konvention zu berufen.

35 Vortragender Legationsrat Blech vermerkte am 8. September, die vom Staatssekretär beim Ministerrat der DDR am 6. September 1971 übergebenen Entwürfe seien am Vortag in der Bonner Viergruppe konsultiert worden: „Nach einer ersten Durchsicht stellten die alliierten Vertreter über einstimmig fest, daß der Entwurf der DDR über den Berlin-Verkehr nicht dem Geist des Vier-Mächte-Abkommens entspreche. Zahlreiche Details seien ungenau oder verfälscht wiedergegeben worden. Ein derart konzipiertes Abkommen werde nicht die Zustimmung der Drei Mächte finden, und vielleicht sei es gut, die DDR in geeigneter Weise von dieser Beurteilung zu unterrichten. Der amerikanische Vertreter ließ durchblicken, daß sie diese Beurteilung auch der Sowjetunion in geeigneter Weise zur Kenntnis bringen würden. Bei der Erörterung von Einzelpunkten vertrat der französische Vertreter die Auffassung, daß die Bestimmungen des Vier-Mächte-Abkommens in dem deutschen Durchführungsabkommen nicht wiederholt werden sollten. Es sei erforderlich, aber auch ausreichend, wenn das Durchführungsabkommen auf das Vier-Mächte-Abkommen Bezug nehme. Der britische Vertreter erklärte, der DDR-Entwurf bestätige den Eindruck, daß die DDR unter Zeitdruck stehe und die Verhandlungen über den Berlin-Verkehr so schnell wie möglich abschließen wolle. Wahrscheinlich dränge die Sowjetunion auf einen schnellen Abschluß, damit die zur Ratifizierung des Moskauer Vertrages erforderlichen Verfahren eingeleitet werden könnten. Für die Bundesregierung sei dies eine günstige Verhandlungslage. Sie werde sicher davon profitieren, wenn sie sich Zeit lasse und ebenso nonchalant vorgehe, wie sie das in den letzten Monaten der Berlin-Verhandlungen getan habe. Die Diskussion mache deutlich, daß die Alliierten unsere Verhandlungen mit der DDR über den Berlin-Verkehr sehr genau und detailliert verfolgen werden und daß sie bereit sind, ggf. auf der Vier-Mächte-Ebene aktiv zu werden, um unsere Verhandlungsposition abzustützen. Sie erwarten allerdings eine genaue Unterrichtung und Konsultation.“ Vgl. VS-Bd. 4485 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

36 Zum 18. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 9. September 1971 in Ost-Berlin vgl. Dok. 299.

37 Am 17. September 1969 erklärte die DDR ihre „prinzipielle Bereitschaft“, das Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge zu unterzeichnen. Die Realisierung einer universellen Teilnahme an der Vertragsrechtskonvention stelle „nach Auffassung der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik ein dringendes praktisches Erfordernis bei der Entwicklung der zwischenstaatlichen Vertragsbeziehungen dar“ und entspreche „vollinhaltlich den in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Zielen und Prinzipien des Völkerrechts, insbesondere dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten“. Vgl. AUSSENPOLITIK DER DDR, Bd. XVII, S. 889.

StS *Bahr* entgegnete, daß das Interesse der DDR als einzigm Ostblockstaat an der Wiener Vertragsrechtskonvention ein interessantes Licht auf das Maß ihrer Unabhängigkeit und Souveränität im Ostblock werfe.

Abschließend einigte man sich auf folgende Pressemitteilung:

„Der Staatssekretär im Bundeskanzleramt der Bundesrepublik Deutschland, Egon Bahr, und der Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Dr. Michael Kohl, nahmen in Begleitung ihrer Delegationen am 6. September 1971 Verhandlungen über Fragen des Verkehrs auf. Staatssekretär Dr. Kohl erläuterte dabei die Vorstellungen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik für einen Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland über Fragen des Verkehrs und für ein Abkommen über den Transitverkehr zwischen der BRD und Berlin (West). Die Zusammenkunft im Bundeskanzleramt in Bonn begann um 10.30 Uhr und wurde um 19.30 Uhr beendet.

Es wurde vereinbart, die Verhandlungen am 9. September 1971 in Berlin fortzusetzen.“³⁸

VS-Bd. 4487 (II A 1)

294

Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit NATO-Generalsekretär Brosio

I A 7-83.10-3222/71 geheim

7. September 1971¹

Betr.: Protokoll über die Unterredung des Herrn Bundeskanzlers mit dem Generalsekretär der NATO, Brosio, vom 7.9.1971

Die Unterredung, die von 12.30 Uhr bis 13.15 dauerte, behandelte drei Themen:

- 1) Verkürzung der Wehrdienstdauer
- 2) MBFR
- 3) Berlin-Regelung und KSE

Zu 1) Verkürzung der Wehrdienstzeit²

Nach der Begrüßung durch den Herrn Bundeskanzler schnitt Herr *Brosio* die von der Bundesregierung beabsichtigte Verkürzung der Wehrdienstdauer an. Er, Brosio, habe immer noch die Hoffnung, daß die Verkürzung auf 16 Monate beschränkt werde, zumal sich SACEUR und das Military Committee sehr ein-

³⁸ Zur Pressemitteilung vgl. den Artikel „Kohl legt Vorstellungen für Verkehrsvertrag vor“, FRANK-FURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 7. September 1971, S. 1.

¹ Durchdruck.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Pfeffer gefertigt.

² Zur Frage einer Verkürzung der Wehrdienstzeit bei der Bundeswehr vgl. Dok. 9.

deutig gegen eine weitergehende Verkürzung ausgesprochen hätten. Aus seinem Gespräch mit Bundesminister Schmidt habe er jedoch den Eindruck mitgenommen, daß die Bundesregierung 15 Monate avisiere.³ Er wolle am 8. September 1971 im Defense Planning Committee einen offenen Konflikt vermeiden und werde deshalb, wenn irgend möglich, die Diskussion auf folgende Weise zusammenzufassen versuchen:

1) Die Herabsetzung der Wehrdienstdauer in der Bundeswehr möge so klein wie möglich gehalten werden (die Alternative 15 oder 16 Monate bleibe auf diese Weise unerwähnt).

2) Die Verkürzung sei durch ausgleichende Maßnahmen zu flankieren.

Der *Bundeskanzler* dankte Herrn Brosio für diese Absicht. Er hoffe, daß die Verbündeten Verständnis für diese Entscheidung der Bundesregierung haben würden. Unsere Verteidigungsausgaben würden nicht zurückgehen, die Zuwachsr率e des Verteidigungshaushaltes berechnet auf den Gesamthaushalt werde etwa 11% betragen. Für die ausgleichenden Maßnahmen kämen Kosten neu hinzu, die den Anteil auf nahezu 12% brächten.

Generalsekretär *Brosio* erwiderte, General Goodpaster mache sich große Sorgen. Der General habe erheblichen politischen Einfluß in den USA und habe viel dazu beigetragen, den Druck Mansfields⁴ abzufangen. Jede unilaterale Reduktion der Kampfkraft eines Verbündeten wirke auf die USA zurück. Auch bestehe die Gefahr, daß die Belgier ihre Truppen in Deutschland reduzierten.

Der Herr *Bundeskanzler* erklärte, Bundesminister Schmidt habe sicher darauf hingewiesen, daß die Zahl der Bundeswehrsoldaten bei der beabsichtigten Verkürzung des Wehrdienstes nicht fallen, sondern steigen werde.⁵

Zu 2) MBFR

Der Bundeskanzler leitete sodann zum Thema MBFR über und stellte die Frage, ob Herr Brosio seine Erfahrungen der Allianz weiter zur Verfügung stellen wolle.⁶

³ Am 2. September 1971 vermerkte Ministerialdirigent Simon, es gebe Anzeichen dafür, daß sich Bundesminister Schmidt für eine Verkürzung der Wehrdienstzeit auf 15 Monate einsetzen werde. Dazu führte er aus: „Einer Herabsetzung auf 15 Monate würden folgende schwerwiegende Bedenken entgegenstehen: Sie würde die Präsenz und folglich den Kampfwert der assignierten Verbände des Heeres vermindern und damit unserer Sicherheit abträglich sein; sie würde den auf anderen Gebieten unternommenen Bemühungen der Europäer zur Verstärkung der Verteidigungskraft des Bündnisses, für die das EDIP-Programm einen ersten Schritt darstellt, zuwiderlaufen und damit die Glaubwürdigkeit der Bekundungen der europäischen NATO-Mitglieder, für die die Verteidigung Europas größtenteils eigene Anstrengungen zu unternehmen, schwächen; sie würde von den amerikanischen Kreisen, die eine Reduzierung des amerikanischen Engagements in Europa fordern, dahin ausgelegt werden, daß die Europäer noch mehr als bisher den USA die Hauptlast einer Verteidigung Europas aufzuladen wollen; damit würde es der amerikanischen Regierung noch schwerer als bisher gemacht, diesen Kreisen gegenüber eine unverminderte amerikanische Präsenz in Europa durchzusetzen. An dieser Präsenz haben wir jedoch gerade jetzt ein vitales Interesse (MBFR, KSE, deutsche Ostpolitik und Devisenausgleich!).“ Vgl. VS-Bd. 1736 (201); B 150, Aktenkopien 1971.

⁴ Vgl. dazu den Antrag des amerikanischen Senators Mansfield vom 11. Mai 1971; Dok. 179, Ann. 3.

⁵ Am 10. September 1971 beschloß die Bundesregierung, die Wehrdienstzeit bei der Bundeswehr von 18 auf 15 Monate zu verkürzen. Vgl. dazu die Meldung „Wehrdienst nur noch fünfzehn Monate“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 11. September 1971, S. 1.

⁶ Am 19. Juli 1971 teilte Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), mit, daß sich NATO-Generalsekretär Brosio in einem „privaten vertraulichen Gespräch“ gegenüber dem belgischen NATO-Botschafter

Herr *Brosio* antwortete, wenn ihm die 14 Mitgliedstaaten die Rolle des Explorateurs anbieten, könne er nicht ablehnen. Er brauche dann allerdings „in den Grenzen der Exploration ein substantielles Mandat“.

Auf die Frage des *Bundeskanzlers*, welche Hauptstädte ein Explorateur besuchen sollte, meinte Herr *Brosio*, die Beantwortung hänge davon ab, welche Staaten an MBFR-Verhandlungen teilnehmen sollten. Er sehe folgende mögliche Zusammensetzungen:

- 1) Die unmittelbar betroffenen Staaten und diejenigen Staaten, die in den unmittelbar betroffenen Staaten Stationierungstruppen unterhalten.
- 2) Alle der NATO und dem Warschauer Pakt angehörigen Staaten.
- 3) Außer den unter 2) genannten alle interessierten Staaten Europas, also auch die neutralen.

Er neige zur Lösung 1). Aber auch diese Lösung bringe Schwierigkeiten mit sich, weil einige Verbündete ausgeschlossen blieben, die mittelbar ein sehr starkes Interesse an MBFR haben müßten, z. B. Italien und Griechenland. Jedenfalls aber halte er es für sinnlos, Länder zu beteiligen, „deren Streitkräfte nicht zum Gleichgewicht in Europa gehören“, wie etwa Schweden und Jugoslawien.

Der Herr *Bundeskanzler* gab zu bedenken, daß auch dem Warschauer Pakt Schwierigkeiten beim Ausschluß gewisser Staaten, z. B. Rumäniens, erwüchsen. Im übrigen dürfe MBFR nicht zu einer Sache der beiden Führungsmächte werden.

Generalsekretär *Brosio* fügte an, von amerikanischer Seite sei der Gedanke lanciert worden, MBFR analog zur Genfer Abrüstungskonferenz zu behandeln. Das bedeute amerikanisch-sowjetische Ko-Partnerschaft. Gegen diesen Gedanken sei große Vorsicht am Platz. Überhaupt stecke MBFR voller Fallen und Schwierigkeiten, nicht zuletzt auf dem Gebiet der Verifikation. Man dürfe sich keine Illusionen machen. Es gebe keine wirklichen Garantien. Ein entscheidender Gesichtspunkt sei, daß man mittels MBFR einen einseitigen Abzug der amerikanischen Truppen aus Europa verhindern wolle.

Der Herr *Bundeskanzler* meinte, wenn es keine Garantien gebe, so würde es doch über die Jahre hinweg, die der MBFR-Prozeß dauern werde, für die Sowjetunion immer schwieriger werden, sich in Südosteuropa expansiv zu verhalten. Jugoslawien sei eine Hauptsorge, größer noch als Rumäniens.

Herr *Brosio* warf ein, die Sowjetunion warte offenbar auf Titos Abgang.

Tito habe, so fuhr der Herr *Bundeskanzler* fort, öffentlich von separatistischen Bestrebungen in Jugoslawien gesprochen. Wenn er das öffentlich sage, müßten diese Bestrebungen an einen gefährlichen Punkt gelangt sein. Auch gebe es Nachrichten darüber, daß Exil-Serben in Kontakt mit der Sowjetunion stünden.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1330

de Staercke „grundsätzlich bereit erklärt habe, die Aufgabe eines NATO-Beauftragten für MBFR-Explorationen zu übernehmen“. Zur Bedingung habe er jedoch gemacht, „daß der Umfang seines Mandats nicht zu sehr eingeengt werde, daß die Nominierung des Beauftragten einstimmig erfolge und daß die Annahme der Explorationsmethode und des Beauftragten durch die Sowjetunion sicher gestellt wäre“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 717; VS-Bd. 4606 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

Zu 3) Berlin-Regelung und KSE

Herr *Brosio* beglückwünschte den Herrn Bundeskanzler zum Abschluß der ersten Phase einer Berlin-Regelung⁷ und erkundigte sich nach den voraussichtlichen Wirkungen dieses Zwischenergebnisses auf die deutschen Gespräche und auf eine KSE.

Der Herr *Bundeskanzler* erwiderte, man sei auf Kombinationen angewiesen. Als die Sowjetunion sich zur Unterschrift unter die Vier-Mächte-Vereinbarung entschlossen habe, müsse sie sicher gewesen sein, daß ihre Position nicht durch die ostdeutsche Seite in der Folge wieder beeinträchtigt werde. Es sei anzunehmen, daß darüber schriftliche Vereinbarungen zwischen der Sowjetunion und der DDR bestünden. Er glaube, daß die Sowjetunion den Abschluß der zweiten Phase bis zum Oktober wünsche. Dieser Zeitraum erscheine ihm als zu kurz. Die ostdeutsche Seite wolle mehr als nur eine technische Absprache. Ursprünglich habe sie eine umfassende Verkehrsregelung angestrebt, in deren Annex die deutsche Ausfüllung der Vier-Mächte-Regelung hätte figurieren sollen. Nun wolle die DDR wahrscheinlich darauf hinaus, „beides parallel zu verhandeln“, um in der Anerkennungsfrage vorwärts zu kommen.

Herr *Brosio* fragte hierzu, ob dann nicht ein allgemeiner Modus vivendi mit der DDR günstiger wäre als ein Verkehrsabkommen, aus dem die DDR sich Nutzen für ihre internationale Anerkennung verspreche.

Der Herr *Bundeskanzler* entgegnete, ein Modus vivendi sei fürs erste zu schwierig. Den Eintritt in die multilaterale Vorbereitungsphase der KSE könne man vielleicht für 1972 erwarten, denn zuerst müsse gemäß dem Schlußkommuniqué der NATO-Ministersitzung in Lissabon die Berlin-Regelung insgesamt abgeschlossen sein.⁸ Die sowjetische Führung scheine in bezug auf die KSE noch keine konkreten Auffassungen zu haben. Nur die Franzosen berichteten immer wieder, die KSE sei ein Haupttagesordnungspunkt der Sowjets.

Was die oben bezeichnete Vier-Mächte-Vereinbarung über Berlin angehe, so erscheine ihm noch bemerkenswert, daß die Sowjetunion ihre Vertragsverpflichtungen gegenüber der DDR von 1964⁹ (DDR-Souveränität, Zugang) habe abändern müssen, um zu dem vorliegenden Ergebnis zu kommen. Das zeige, wie sehr der Sowjetunion daran gelegen gewesen sei, den Weg für weitere Entwicklungen freizumachen.

VS-Bd. 10091A (Ministerbüro)

⁷ Für den Wortlaut des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 443-453. Vgl. dazu ferner Dok. 281.

⁸ Vgl. dazu Ziffer 9 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung vom 3./4. Juni 1971; Dok. 207, Anm. 12.

⁹ Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. Juni 1964 zwischen der DDR und der UdSSR über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit vgl. DzD IV/10, S. 717-720.

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Bräutigam

VS-vertraulich

7. September 1971¹

Betr.: Deutsche Übersetzung des Berlin-Abkommens der Vier Mächte²

In der Zeit vom 1. bis 3. September 1971 fanden im Gebäude des Ministerrats der DDR in Ost-Berlin Verhandlungen über eine abgestimmte deutsche Übersetzung des Vier-Mächte-Abkommens statt.

Die Delegation der Bundesrepublik setzte sich wie folgt zusammen:

VLR Dr. Bräutigam (II A 1); VLR Dr. von Richthofen (V 1); VLR Buring, Sprachendienst; Fräulein Schäfer, Sprachendienst; Herr Hartmann, Sprachendienst.

Die Delegation der DDR wurde von Herrn Karl Seidel, Abteilungsleiter im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, geleitet. Er war begleitet von Herrn Dr. Görner, Sektionsleiter in der Rechtsabteilung des Außenministeriums, und drei Dolmetschern.

Die Verhandlungen nahmen folgenden Verlauf:

1. September

- 16.40 Uhr Wir erhalten Nachricht über Kwizinskij/Dean, daß sich die DDR bereiterklärt hat, den gesamten Text mit uns durchzugehen. Wir werden gebeten, in das Gebäude des Ministerrats in Ost-Berlin zu kommen.
- 17.00 Uhr Wir erhalten Weisung von StS Bahr aus Bonn, den Vorschlag der DDR zu akzeptieren. Ich richte daraufhin ein Fernschreiben an StS Kohl, in dem ich unter Hinweis auf eine Bitte von westlicher Seite meine Bereitschaft zum Ausdruck bringe, zur Abstimmung der deutschen Übersetzung nach Ost-Berlin zu kommen (Anlage 1)³.
- 18.30 Uhr Wir haben noch immer keine Bestätigung aus Ost-Berlin. Schließlich kommt eine Mitteilung von Dean, Kwizinkij habe ihm gesagt, wir würden in Ost-Berlin erwartet. Später erfahren wir, daß Herr Seidel die Antwort nach Bonn übermittelt hat (Anlage 2)⁴.
- 19.00 Uhr Ankunft im Gebäude des Ministerrats der DDR. Ich führe zunächst ein kurzes persönliches Gespräch mit Herrn Seidel, in dem das Prozedere besprochen wird. Wir kommen überein, uns bei dem ersten Durchgang auf die wichtigen Punkte zu konzentrieren und die stilistischen Fragen beiseite zu lassen.

¹ Durchschlag als Konzept.

Die Aufzeichnung wurde am 15. September 1971 von Vortragendem Legationsrat Blech an Staatssekretär Frank geleitet. Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 4526 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

² Für den Wortlaut des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 443-453. Vgl. dazu ferner Dok. 281.

³ Dem Vorgang nicht beigefügt.

⁴ Dem Vorgang beigefügt. Für das Fernschreiben vgl. VS-Bd. 4526 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Zu Beginn der Delegationssitzung betont Herr Seidel die Bedeutung der gemeinsamen Arbeit für die bevorstehenden Verhandlungen. Anschließend überreicht er eine deutsche Übersetzung des Vier-Mächte-Abkommens. Wir übergeben unseren Entwurf. Anschließend unterrichte ich Seidel, daß wir sofort ein Exemplar seines Textes nach West-Berlin übermitteln möchten, damit auch meine Vorgesetzten in der Lage seien, den Text eingehend zu prüfen. Dies werde unsere Arbeit beschleunigen.

Herr Seidel holt Weisung ein. Nach etwa 10 Minuten kehrt er zurück und erklärt sein Einverständnis. Herr Hartmann bringt daraufhin den Text nach West-Berlin ins Bundeshaus. Seidel schlägt vor, bei der Abstimmung der Übersetzung vom DDR-Text auszugehen. Ich bitte zunächst um eine Unterbrechung der Sitzung, um den DDR-Text prüfen zu können.

In dem uns zur Verfügung gestellten Konferenzzimmer gehen wir anschließend den DDR-Text Wort für Wort durch und arbeiten unsere Änderungsvorschläge aus.

23.00 Uhr Ich erkläre mich bereit, in einer Delegationssitzung mit der gemeinsamen Prüfung der Texte zu beginnen und dabei vom DDR-Text auszugehen. Vorab stelle ich fest, daß Punkte, die nicht diskutiert werden, damit nicht als akzeptiert gelten können. Ich ginge davon aus, daß wir das Ergebnis der ersten Lesung ad referendum unseren Vorgesetzten vortragen würden. Seidel erwidert, auch er sei nicht autorisiert, in diesem Durchgang schon endgültig seine Zustimmung zu Formulierungen zu geben.

In der mehr als dreistündigen Sitzung werden alle sachlich bedeutsamen Punkte durchgesprochen. Die Punkte, in denen wir nicht zu einer Einigung kommen, werden geklammert (eine Niederschrift über die Erörterung der Einzelpunkte erfolgt gesondert).

Wo wir Divergenzen zwischen dem englisch/französischen und dem russischen Text feststellen, frage ich Seidel, ob hier seiner Meinung nach ein sachlich bedeutsamer Unterschied vorliege. Er bestätigt dies insbesondere hinsichtlich der Formulierung „bevorrech-tigte“ oder „begünstigte“ Behandlung des Transitverkehrs. Ich frage Seidel, ob ich dies zu Protokoll nehmen könne. Er widerspricht nicht.

2. September

2.00 Uhr Nach einer dreistündigen Erörterung ist die erste Lesung beendet. Ich fasse die mir besonders wichtig erscheinenden offenen Punkte zusammen und betone, daß hier unbedingt eine Einigung gefunden werden müsse, wobei wir gewisse Termine nicht aus dem Auge verlieren sollten.

Ich weise auf die Möglichkeit hin, bei bestimmten Formfragen (z. B. Reihenfolge der Vertragspartner) oder terminologischen Fragen (z. B. Vier-Mächte-/vierseitiges Abkommen), in denen in der Sache

Übereinstimmung besteht, divergierende Übersetzungen zu vereinbaren. Herr Seidel stimmt dem zu.

Herr Seidel schlägt nach Beendigung des ersten Durchgangs eine Fortsetzung der Besprechungen um 10.00 Uhr vormittags vor. Ich behalte mir vor, gegebenenfalls im Hinblick auf gewisse andere Termine auch einen früheren Termin vorzuschlagen. Herr Seidel erwidert, daß er vor 10.00 Uhr keine neuen Weisungen erhalten könne.

- 2.30 Uhr Rückkehr nach West-Berlin. Wir unterrichten StS Bahr und die Alliierten. Anschließend stellen wir eine Liste von 19 Punkten zusammen, in denen wir auf einer Änderung des DDR-Textes bestehen. StS Bahr billigt die Liste, die wir anschließend an Dean und Jackson übermitteln.
- 9.00 Uhr Dean autorisiert mich, dem Vertreter der DDR folgendes zu erklären: Wenn bis 12.00 Uhr die von uns aufgeführten Punkte nicht bereinigt sind und eine befriedigende Abstimmung der deutschen Übersetzung nicht erreicht ist, wird sich die westliche Seite nicht in der Lage sehen, das Vier-Mächte-Abkommen zu dem vereinbarten Termin (2. September, 13.00 Uhr) zu unterzeichnen.
- 10.00 Uhr Wir fahren zurück nach Ost-Berlin. Ich bitte Seidel sofort um ein persönliches Gespräch und trage ihm anhand der vorbereiteten Liste die Punkte vor, in denen wir eine Korrektur des DDR-Textes verlangen. Seidel akzeptiert sofort ohne jede Diskussion folgende Punkte:
- Regelungen zur Durchführung (Anlage I 3 und Anlage III 5)
 - vorgesehene Wege (Anlage I)
 - suspendiert (Anlage II 1)
 - Verfassungs- oder Amtsakte (Anlage II 2)
 - Verbindungsbehörde (Anlage II 3)
 - vergleichbar (II C und Anlage III 2)
 - Übergangsstellen (Anlage III 2)
 - einverstanden erklärt (Anlage IV A 2)
- Ich nehme dies zur Kenntnis und stelle fest, daß dies jedoch nicht ausreichend sei. Dann frage ich ihn, ob er noch etwas zu folgenden Punkten sagen könne:
- Bindungen (Teil II B)
 - kein konstitutiver Teil (Teil II B)
 - internationale Praxis (Anlage I 1)
 - Verbindungen (Teil II C und Anlage III 1)
- Seidel verneint dies; seine Seite bestehne in diesen Punkten auf ihrer Übersetzung.
- Daraufhin erkläre ich anhand einer vorbereiteten Notiz, ich sei von westlicher Seite autorisiert zu erklären, daß die westliche Seite unter diesen Umständen nicht zu dem vorgesehenen Termin zur Un-

terzeichnung des Vier-Mächte-Abkommens bereit sei. Ich bitte, dies sofort seinen Vorgesetzten zu übermitteln, was geschieht.

Herr Seidel kommt nach etwa 20 Minuten zurück und erklärt, seine Seite sei außerordentlich verwundert über dieses „Ultimatum“. Unsere Seite könnte nicht erwarten, daß er jetzt sofort unter solchem Druck über die noch offenen Punkte unserer Liste verhandeln werde.

Seine Seite sei jedoch interessiert daran, die sachlichen Verhandlungen fortzusetzen und soweit wie möglich Annäherungen zu fixieren. Ich erwidere, wenn er jetzt nicht in der Lage sei, die noch offenen entscheidenden Punkte zu klären, müsse ich zunächst nach West-Berlin zurückfahren und berichten. Seidel fragt, wann und ob ich zurückkommen werde. Ich erkläre, daß ich das nicht sagen könne, aber ich persönlich nähme dies an.

Seidel fragt ferner, ob auch meine Delegationsmitglieder zurückkehren würden, was ich bejahe.

11.30 Uhr Rückkehr nach West-Berlin, wo ich MDg van Well berichte. StS Bahr und die Alliierten werden telefonisch unterrichtet.

Wir hören, daß Botschafter Rush erkrankt ist.

StS Bahr übermittelt telefonisch folgende Weisung: Die Bundesregierung sei mit der sofortigen Unterzeichnung des Vier-Mächte-Abkommens einverstanden, wenn die DDR

- Bindungen
- kein konstitutiver Teil
- Verbindungen

akzeptiere. Wir könnten mit Bezug auf Transitverkehr „Begünstigung“ und „günstigste Weise“ zugestehen, wenn die DDR unserer Formulierung bei der Bezugnahme auf die internationale Praxis zustimme.

12.30 Uhr Die Amerikaner teilen uns mit, daß die Unterzeichnung für heute abgesagt sei. In einem Pressekommuniqué werde kein neuer Termin genannt werden.

Auf unsere Anregung erklärt sich Dean damit einverstanden, sofort mit Kwizinkij Kontakt aufzunehmen.

15.00 Uhr Dean berichtet, daß er mit Kwizinkij über die noch offenen Punkte gesprochen habe. Kwizinkij sei bald darauf zurückgekommen und habe mitgeteilt, die DDR werde „Verbindungen“ (Teil II C und Anlage III) akzeptieren. Kwizinkij habe ferner zugestellt, sich bei der DDR für unseren Übersetzungsvorschlag hinsichtlich der internationalen Praxis einzusetzen. Wenig später sei Kwizinkij erneut zu ihm gekommen und habe gesagt, die DDR könne den letztgenannten Punkt nicht akzeptieren.

16.00 Uhr Die Amerikaner empfehlen, daß deutsche Delegation nach Ost-Berlin zurückfährt und die zweite Lesung beginnt. StS Bahr stimmt

zu. Ich schicke ein Fernschreiben an Herrn Seidel und kündige mein Eintreffen für 17.00 Uhr an.

17.00 Uhr Nach unserem Eintreffen in Ost-Berlin schlägt Herr Seidel vor, sogleich mit der zweiten Lesung des Abkommens und der Anhänge zu beginnen. Auf meine Frage sagt er, seine Seite halte eine Abstimmung des Interpretationsbriefes⁵ und der beiden Verhandlungsprotokolle⁶ nicht für erforderlich. Ich erwidere, daß unsere Seite nicht auf einer abgestimmten Übersetzung dieser Dokumente bestehe.

Wir einigen uns darauf, daß die abgestimmten Texte im Büro des Ministerrats neu geschrieben, anschließend von Herrn Seidel vorgelesen und dann von uns zu Protokoll bestätigt werden.

Dementsprechend wird verfahren.

Herr Seidel akzeptiert in diesem Durchgang u.a. folgende Formulierungen:

- Kommunikationen (statt Verbindungen)
in II C und Anlage III 1
- staatliche Organe (Anlage II 2)
- Verhältnis (II B)
- ausdrücklich erwähnt (Anlage IV A 2 (b) und B 2 (b))

Ich akzeptiere u.a.

- Transitverkehr und Transitreisende (II A und Anlage I)
- konkrete Regelungen (II A, II B, II C)
- Kontrollverfahren (Anlage I 2)
- konsularische Betreuung (Anlage IV A 2 (a) und B 2 (a))

Wir einigen uns darauf, daß die DDR von „ständigen Einwohnern“, die BRD von „Personen mit ständigem Wohnsitz“ in den Westsektoren spricht (Anlage IV).

Wir kommen ferner überein, daß in einzelnen Form- bzw. terminologischen Fragen, die sachlich ohne Bedeutung sind, Abweichungen bleiben.

Die zweite Lesung dauert bis etwa 23.00 Uhr.

23.00 Uhr Am Ende dieses Durchgangs sind noch fünf Punkte offen:

- 1) Bindungen/Verbindungen
- 2) kein konstitutiver Teil/kein Bestandteil
- 3) Begünstigung/Bevorrechtigung
- 4) die Bezugnahme auf die internationale Praxis
- 5) angemessene/entsprechende Straßen (Anhang I)

⁵ Für den Wortlaut des Schreibens der Regierungen der Drei Mächte vom 3. September 1971 an die Bundesregierung betreffend die Interpretation der Anlage II vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 455-457.

⁶ Für den Wortlaut der undatierten Vereinbarten Verhandlungsprotokolle I und II vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 457-459.

Ich schlage vor, daß wir noch heute einen Versuch machen, das Problem Begünstigung/Bevorrechtigung und internationale Praxis zu lösen. Unser Kompromißvorschlag lautet:

Teil II A: Begünstigung

Anhang I: in der günstigsten Weise, wie es in der internationalen Praxis vorzufinden ist.

Erläuternd füge ich hinzu, daß uns dieser Vorschlag sehr schwerfalle, weil wir damit von dem wichtigen Begriff „preferential“ in der englischen Fassung abwichen. Dafür erwarteten wir, daß die DDR die in der englischen Fassung eindeutige Formel hinsichtlich der internationalen Praxis akzeptiere.

Ich deute an, daß wir der DDR vielleicht in Punkt 5 entgegenkommen könnten, wenn sie die von uns vorgeschlagene Formel hinsichtlich der internationalen Praxis annehme.

Herr Seidel holt Weisung ein. Gegen 0.30 Uhr akzeptiert er unseren Vorschlag zu den Punkten 3, 4 und 5. Wir einigen uns darauf, daß jede Seite für sich die jetzt vereinbarten Formulierungen in die bereits geschriebenen Texte einfügt. Seidel liest daraufhin die beiden Formulierungen vor und wir bestätigen die Richtigkeit zu Protokoll. Anschließend einigen wir uns darauf, die Besprechungen am nächsten Vormittag um 9.00 Uhr fortzusetzen.

3. September

- 8.00 Uhr Ich spreche mit MDg van Well ab, an diesem Vormittag aus Ost-Berlin regelmäßig telefonisch zu berichten und Weisung einzuhören.
- 9.00 Uhr Nach unserer Ankunft im Gebäude des Ministerrats findet zunächst eine Delegationssitzung statt. Ich lege noch einmal die Gründe dar, warum die Formulierung der beiden letzten noch offenen Punkte für die Bundesregierung von so entscheidender Bedeutung sei. Die beiden Punkte beträfen das Verhältnis West-Berlins zur Bundesrepublik, für dessen Regelung die Drei Mächte und die Bundesrepublik zuständig seien. Dies sei keine Angelegenheit der DDR. Ferner erinnere ich daran, daß wir der DDR in den terminologischen Fragen des Berlin-Verkehrs weit entgegengekommen seien.
- Herr Seidel erwidert, daß diese beiden Punkte auch für die DDR außerordentlich wichtig seien. Die Möglichkeiten der DDR, uns hier entgegenzukommen, seien erschöpft. Ich frage, ob er demnach gar nichts anzubieten habe, was Herr Seidel bestätigt. Daraufhin erkläre ich ihm, daß ich dies sofort meinen Vorgesetzten mitteilen müsse.
- 9.45 Uhr Herr van Well nimmt die telefonische Mitteilung entgegen. Er bestätigt noch einmal, daß wir in diesen beiden Punkten keinen Spielraum hätten. Wenn die DDR unsere Übersetzung der beiden Punkte nicht bis 11.00 Uhr akzeptiere, würden die vier Hauptstädte eingeschaltet mit der Folge einer weiteren Verschiebung des Unterzeichnungstermins.

Ich teile Herrn Seidel nach diesem Telefongespräch mit, daß ich keine neuen Weisungen hätte. Er berichtet daraufhin seinen Vorgesetzten.

10.00 Uhr Herr Seidel unterbreitet in einem persönlichen Gespräch folgenden Kompromißvorschlag:

- die DDR akzeptiert „Bindungen“
- die BRD akzeptiert „kein Bestandteil“

Ich erwidere, daß ich diesen Vorschlag sofort telefonisch durchgeben werde. Allerdings müßte ich mit Enttäuschung feststellen, daß seine Seite wiederum kein Adjektiv in Verbindung mit dem Begriff „Bestandteil“ angeboten habe. Ein Adjektiv sei für uns unverzichtbar.

Ich gebe den Vorschlag telefonisch an Herrn van Well durch.

Herr Seidel berichtet wieder seinen Vorgesetzten.

10.20 Uhr Herr Seidel unterbreitet jetzt den Vorschlag „kein rechtsbegründender Teil“.

Auch diesen Vorschlag gebe ich sofort telefonisch an van Well durch, der eine Antwort für 10.35 Uhr zusagt.

Anschließend erkundige ich mich bei Herrn Seidel unter Hinzuziehung der Rechtsexperten nach der genauen Bedeutung des letzten DDR-Vorschlags. Vorbehaltlich einer genauen Prüfung scheine es mir, daß der Vorschlag politisch so verstanden werden könne, als habe das Ganze (BRD) kein Recht auf den Teil (West-Berlin). Offenbar gehe es der DDR darum, dies festzuschreiben. Das laufe aber auf eine Art Anschlußverbot hinaus und sei schlechterdings nicht akzeptabel. Wir müßten deshalb ein anderes Adjektiv suchen. Ich gebe noch einmal „kein integrierter“ bzw. „kein integrierender Teil“ (bzw. „Bestandteil“ oder „Element“) zu erwägen. Diese Begriffe seien auf westlicher Seite früher gelegentlich gebraucht worden und könnten daher von der Bundesregierung gegenüber der Öffentlichkeit eher gerechtfertigt werden.

10.35 Uhr Herr van Well teilt telefonisch mit, ich werde ermächtigt, auf Weisung des Bundeskanzlers und des Bundesaußenministers Herrn Seidel folgendes mitzuteilen:

Die Bundesregierung nehme zur Kenntnis, daß die DDR das Wort „Bindungen“ akzeptiere. Dies sei die korrekte Übersetzung des englischen Wortes „ties“.

Die englische Formulierung „no constituent part“ und „kein Bestandteil“ seien nicht inhaltsgleich.

Um der DDR entgegenzukommen, schlage die Bundesregierung folgende Formulierung vor:

„kein Bestandteil (konstitutiver Teil) der Bundesrepublik Deutschland“.

Ich bitte Herrn Seidel sofort zu einem persönlichen Gespräch und trage ihm die telefonisch durchgegebene Mitteilung vor. Herr Seidel übermittelt diese sofort seinen Vorgesetzten.

11.05 Uhr Herr Seidel bittet um eine Delegationssitzung. Er bringt zunächst sein Bedauern zum Ausdruck, daß die Bundesregierung den Vorschlag der DDR nicht akzeptiert habe. Im Interesse eines Ergebnisses unserer Bemühungen sei seine Seite jedoch bereit, unseren Vorschlag zu akzeptieren.

Ich bitte ihn, die vereinbarten Formulierungen vorzulesen, damit wir sie zu Protokoll nehmen und in die Texte einfügen können.

Herr Seidel stellt fest, daß an der ersten offenen Stelle auf Seite 3 und Seite 5 (Anlage II) das Wort „Bindungen“, an der zweiten offenen Stelle die Worte „kein Bestandteil (konstitutiver Teil)“ einzusetzen sind. Ich bestätige das. Jede Seite fügt die Worte handschriftlich in ihre Texte ein.⁷

11.10 Uhr Ich teile Herrn van Well telefonisch mit, daß die DDR den Vorschlag des Bundeskanzlers und des Bundesaußenministers akzeptiert habe. Herr van Well unterrichtet die Alliierten.

Anschließend wird auf unsere Bitte hin in Anlage IV B 2d) ein Halbsatz ergänzt, der bei der zweiten Lesung am Vorabend versehentlich ausgelassen worden war.

Zum Schluß danke ich Herrn Seidel und seinen Mitarbeitern für die sachlich geführten Verhandlungen. Nach meinem Eindruck hätten beide Seiten für die politischen Probleme des anderen Verständnis gezeigt. Das Ergebnis, das auch im Interesse anderer liege, erscheine mir konstruktiv und hilfreich für die bevorstehenden Verhandlungen. Die zwischen uns abgestimmte deutsche Übersetzung sei zwar kein authentischer Text, aber von großem praktischem und politischem Wert.

11.20 Uhr Ende der Delegationssitzung.

(Eine Kopie des im Büro des Ministerrats hergestellten Textes mit den handschriftlich eingefügten Ergänzungen ist als Anlage 3 beigefügt.)⁸

gez. Bräutigam

VS-Bd. 4526 (II A 1)

7 Teil II, Absatz B Satz 1 lautete: „Die Regierungen der Französischen Republik, des Vereinigten Königreiches und der Vereinigten Staaten von Amerika erklären, daß die Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten und entwickelt werden, wobei sie berücksichtigen, daß diese Sektoren so wie bisher kein Bestandteil (konstitutiver Teil) der Bundesrepublik Deutschland sind und auch weiterhin nicht von ihr regiert werden.“ Anlage II, Absatz 1 Satz 1 lautete: „In Ausübung ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten erklären sie, daß die Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten und entwickelt werden, wobei sie berücksichtigen, daß diese Sektoren so wie bisher kein Bestandteil (konstitutiver Teil) der Bundesrepublik Deutschland sind und auch weiterhin nicht von ihr regiert werden.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, S. 444 und S. 448.

8 Dem Vorgang beigefügt. Vgl. VS-Bd. 4526 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.