

405

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt**Geheim****20. November 1971¹**

Das Ergebnis einer Reihe persönlicher Gespräche am 18. und 19.11.71² fasse ich wie folgt zusammen:

1) Ausländer

Die DDR hat sich bereiterklärt, die Einbeziehung der Ausländer und ihrer Angehörigen, die eine Aufenthaltsgenehmigung haben, in Form eines Briefwechsels zum Vertrag zu akzeptieren (siehe Anlage³, die zu redigieren ist).

In der Formulierung muß darauf geachtet werden, daß es sich dabei nicht nur um Arbeitskräfte im engeren Sinne handelt, sondern daß Studenten, Professoren usw. einbezogen sind.

Die DDR hat sich bereiterklärt, sonstige Ausländer, die die Transitwege benutzen, so zu behandeln, als wären sie einbegriffen. Sie hat sich also dementsprechend bereiterklärt, nach unseren Vorschlägen die Formulierung im Abkommen neutral zu halten. Sie hat sich nicht bereiterklärt, die Ausländer ausdrücklich zu erwähnen, weil sie darin eine Präjudizierung gegen ihren Standpunkt sähe, wonach die beiden Staaten keine Vereinbarungen treffen können, die Staatsangehörige dritter Länder betreffen.

Die DDR ist bereit, alle Ausländer in durchgehenden Zügen und Bussen wie Deutsche zu behandeln.

Beim individuellen Straßenverkehr will sie von Ausländern Visagebühren und Straßenbenutzungsgebühren wie bisher individuell erheben.

Ich habe die Forderung erhoben, daß Angehörige dritter Staaten auch in der Abfertigung in die Vorteile des vereinfachten Verfahrens einbezogen werden. Kohl will das überlegen.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1783

den Vereinigten Staaten von Amerika vom 3. September 1971 in Kraft und bleibt zusammen mit ihm in Kraft.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung über die Delegationssitzung vom 10. November 1971; VS-Bd. 4489 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

1 Ablichtung.

Hat Staatssekretär Frank am 22. November 1971 vorgelegen, der die Aufzeichnung an Ministerialdirektor von Staden leitete.

Hat Staden am 22. November 1971 vorgelegen.

2 Zum 29. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin vgl. auch Dok. 410.

3 Dem Vorgang beigelegt. Der Entwurf eines Schreibens des Staatssekretärs beim Ministerrat der DDR, Kohl, an Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, lautete: „Anlässlich der heute erfolgten Paraphierung des Abkommens zwischen der Regierung der DDR und der Regierung der BRD über den Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen der BRD und Berlin (West) beehre ich mich, Ihnen die Bereitschaft der Regierung der DDR mitzuteilen, die Regelungen dieses Abkommens außer auf Bürger der BRD auch auf Bürger anderer Staaten anzuwenden, die im Besitz einer Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis für das Gebiet der BRD sind.“ In einem Antwortschreiben sollte Bahr diesen Text bestätigen und darüber hinaus die Ausweisdokumente, durch die sich die betroffenen Ausländer bei den Behörden der DDR legitimieren sollten, benennen. Vgl. VS-Bd. 4491 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Ich sehe keine Notwendigkeit, daß die Bundesregierung die Visagebühren und Straßenbenutzungsgebühren für Ausländer bezahlt.

Es wäre ein vereinfachtes Verfahren und eine gewisse Sicherheit für die vollständige Gleichbehandlung von Ausländern, wenn die Bundesregierung diese Gebühren in die Pauschalregelung aufnimmt. Dies ist bisher bei Straßenbenutzungsgebühren nicht vorgesehen.

2) Mißbrauch

Die DDR ist bereit, in der Delegationssitzung eine Erklärung abzugeben, deren Wortlaut noch abzustimmen ist und die für die BRD nach dem Vorbild der Vier-Mächte-Verhandlungen wie ein „vereinbartes Verhandlungsprotokoll“ öffentlich verwendbar ist. Durch diese Erklärung werden alle Republikflüchtigen für die Benutzung der Transitwege freigestellt, die bis zum Tage der Unterschrift unter das Abkommen die DDR verlassen haben. Ausgenommen sind klare Kriminalverbrechen auch in unserem Sinne.

Es ist klar, daß diese Sache informationsmäßig einem besonderen Schutzbedürfnis bis zum Tage der Unterschrift unterliegt.

Zum Thema internationale Strafverfolgung und des Komplexes von Verbrechen, die gegen die DDR außerhalb der DDR verübt wurden, sowie Verbrechen, die generell außerhalb der DDR begangen wurden, hat sich die DDR bereiterklärt, der vorgenannten Erklärung den Gedanken anzufügen, daß solche Personen von der Benutzung der Transitwege ausgeschlossen werden. Damit würde erreicht, daß Festnahmen auf dem Transitwege entfallen, wegen derer es zu einer Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit kommen würde und von denen fraglich ist, zu welchem Ergebnis dies für die betreffenden Personen führt.

Im Effekt würde es bedeuten, daß jede Person, die die Einreise beginnt, auf den Transitwegen nur wegen der im Abkommen selbst bei Benutzung der Transitwege denkbaren Mißbrauchstatbestände abgestuft bestraft wird.

Die DDR ist der Auffassung und hat eine entsprechende Erklärung abgegeben, daß der Artikel über den Mißbrauch nur sinngemäß angewendet wird auf die Verkehrsträger Schiene und durchgehende Busse. Sie macht darauf aufmerksam, daß auch im normalen Strafrecht die Bestimmungen gegen Bigamie oder Abtreibung oder die Ausnutzung der Abhängigkeit Minderjähriger jeweils sinngemäß angewendet werden und unanwendbar sind in Fällen, in denen die Kriterien nicht zutreffen.

Dies ist zu prüfen und würde dazu führen, daß unserem ursprünglichen Vorschlag entsprechend die denkbaren Mißbrauchstatbestände auf den Transitwegen geschlossen abgehandelt werden. Es würde auch die für die BRD unschöne Optik vermeiden, hypertrophisch wirkende Mißbrauchsbestimmungen beim Güterverkehr, bei der Eisenbahn und bei den durchgehenden Bussen zusätzlich in das Abkommen aufzunehmen.

3) Die DDR hat ihren Wunsch nach formeller Bevollmächtigung zur Unterschrift durch den Bundeskanzler und den Vorsitzenden des Ministerrats⁴ widerstrebend fallengelassen.

4) Einbeziehung West-Berlins.

⁴ Willi Stoph.

Kohl hat folgende mit der sowjetischen Seite abgestimmte Position vorgetragen: Die Regierung der DDR würde dem Senat die Bereitschaft mitteilen, das Transitabkommen sinngemäß auch auf ständige Einwohner von Berlin (West) und Gütertransporte aus Berlin (West) anzuwenden. Voraussetzung dafür sei, daß der Senat die sich aus dem Abkommen ergebenen Verpflichtungen übernimmt.⁵

Der Senat würde der Regierung der DDR das Einverständnis mit diesem Vorschlag mitteilen. Die DDR wisse, daß dies eine Autorisierung durch die Drei Mächte voraussetze. Sie rechne damit, daß auch ein ähnlicher Schritt der Drei Mächte und/oder des Senats an die Regierung der BRD erfolge.

Kohl lehnte die Idee der Unterschrift für den Senat oder im Auftrage der Drei Mächte ab. Die DDR könne unter keinen Umständen akzeptieren, daß die BRD für die Anwendung des Abkommens auf West-Berlin konstitutiv tätig wird.

Ich habe Kohl erläutert, warum dieses Konzept für uns unannehmbar ist und meinerseits angeregt, ob sich aus der Tatsache, daß die beiden Regierungen den Drei Mächten bzw. der Sowjetunion das Transitabkommen zum Zwecke der Aufnahme in das Schlußprotokoll⁶ zuleiten, Möglichkeiten ergeben. Die Bereitschaft, das Abkommen auf Berlin anzuwenden, müsse durch beide Seiten ausgedrückt sein. Kohl erwiderte, von unserer Seite sei dies ja seit eh und je bekannt. Ich wies darauf hin, daß im Kern die Drei Mächte über die Anwendbarkeit in Berlin (West) entscheiden bzw. den Senat ermächtigen müssen, die entsprechenden Verpflichtungen zu übernehmen.

Kohl versprach, darüber nachzudenken. Die Diskussion hat nicht zu einem Ergebnis geführt.

5) Die großen Fortschritte der beiden Tage sind auch durch den Hinweis erreicht worden, daß wir im wesentlichen in dieser Woche fertig werden müssen, um den von ihm gewünschten Termin zur Paraphierung einzuhalten, da die Drei Mächte sich die erforderliche Zeit zur Prüfung des Abkommens vorbehalten haben. Die Konsultation ist eingeleitet.⁷ Ich habe Kohl darauf hingewiesen, daß keine Paraphierung erfolgen kann, solange die Bundesregierung nicht die Zustimmung der Drei Mächte zum Abkommenstext hat.

6) Kohl hat mitgeteilt, daß man bereit sei, eine begrenzte Besuchsmöglichkeit für Westberliner zwischen dem 20. Dezember und 10. Januar zu eröffnen unter der Voraussetzung, daß die technisch erforderliche Zeit zur Vorbereitung dies gestatte. Man werde als Beweis des guten Willens vorsorglich am kommenden Montag mit den ersten sichtbaren Vorbereitungen „an der Grenze“ beginnen.

Die Forderung des Senats nach Tagesaufenthaltsgenehmigungen sei unter keinen Umständen zu erfüllen. Auch dies sei eine mit der Sowjetunion abgestimmte Haltung. Wenn der Senat mit dem Argument der „Vergleichbarkeit“ weiter darauf beharre, so würde man keinen anderen Weg sehen, als das Verfahren für die Tagesbesuche westdeutscher Bürger in Ost-Berlin zu ändern. Man täte

5 Zur Einbeziehung von Berlin (West) in das Transitabkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR vgl. Dok. 432.

6 Zu dem am 3. September 1971 paraphierten Schlußprotokoll, mit dessen Unterzeichnung das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin in Kraft treten sollte, vgl. Dok. 281, Anm. 2.

7 Vgl. dazu die Sitzung der Bonner Vierergruppe auf Direktorenebene am 17./18. November 1971 in Paris; Dok. 400 und Dok. 404.

dies ungern. Ein Verhandlungsspielraum würde sich eröffnen, wenn der Senat das Prinzip des Tagesaufenthalts nicht weiterverfolge.

Bahr

VS-Bd. 4491 (II A 1)

406

Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-14408/71 geheim
Fernschreiben Nr. 2747

Aufgabe: 21. November 1971, 15.40 Uhr¹
Ankunft: 21. November 1971, 21.55 Uhr

- 1) Außenpolitik und Außenwirtschaftspolitik der amerikanischen Führung
- 2) Inneramerikanische Lage

1) Die gegenwärtige Krise legt bloß, welche Schwierigkeiten die Führung der amerikanischen Außenpolitik zur Zeit hat, den unlöslichen Zusammenhang zwischen Außenpolitik und Außenwirtschaftspolitik voll zu erkennen. Am Ende der 40er Jahre gab es das, aber unter ganz anderen Bedingungen: Amerika war vollkommen gesund, einzige und weitaus am stärksten wirkende Weltmacht, gebend aus der finanziellen Fülle, unangreifbar und mit einem großen Präsidenten² an der Spitze, der Mut zu weitreichenden Entschlüssen und eine bewundernswerte Gabe hatte, bedeutsame Männer sich als seine Mitarbeiter voll auswirken zu lassen. Unter dem Zwang beides zusammenzusehen, wie wir es tun müssen, hat Amerika nie gestanden. Jetzt ist es so, aber die Amerikaner wollen es nicht sehen oder brauchen zu der Erkenntnis Zeit. Es fällt ihnen schwer einzusehen, daß ihre Wirtschaftskrise eine solche des eigenen Vertrauens in die eigene Wirtschaft ist und daß sie nur durch die Wiederherstellung dieses Vertrauens geheilt werden kann und nicht durch das Festnageln anderer auf Sekundärerscheinungen. D. h., daß der übermäßige Dollarexport aus den USA zu den enormen Defiziten führt, nicht die überseeischen Verpflichtungen, denen gewaltige überseeische Investitionen und Einnahmen gegenüberstehen, und nicht Handelsdiskriminierungen, die schon durch den amerikanischen Exportüberschuß gegenüber der EWG widerlegt werden. Sie müssen erkennen,

1 Hat Ministerialdirektor von Staden am 23. November 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Frank verfügte. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Dies ist der beste Bericht, den ich seit langem gesehen habe. Er zeigt, daß Ihr Besuch nicht zu ausschließlich unter dem Motto MBFR stehen sollte. Ich würde an Ihrer Stelle den Botschafter bitten, kleine Zusammenkünfte in seinem Hause zusätzlich einzubauen, um diesen Dialog fortzuführen. Vielleicht sollten Sie auch versuchen, ein oder zwei wichtige Leute auf dem Hill zu sehen.“

Hat Frank am 24. November 1971 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat Weil am 1. Dezember 1971 vorgelegen, der den Drahtbericht an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Thomas „n[ach] R[ückkehr]“ weiterleitete.

Hat Thomas am 7. Dezember 1971 vorgelegen.

2 Harry S. Truman.

daß das aus dem Kapitalexport herrührende Defizit durch keine Exportsteigerung ausgeglichen werden kann, sondern nur durch Wiederherstellung des Vertrauens hier und die Attraktion für den Dollar, wieder in den USA zu investieren. Sie werden erkennen müssen, daß sie ihren eigenen Export durch die Importdrosselung schädigen. Denn wenn die Export-Länder ihre Investitionen drosseln müssen, wer soll dann noch amerikanische Investitionsgüter kaufen?

Im Gespräch mit Politikern und hohen Beamten der Departments habe ich wenig von der Fähigkeit zur Gesamtschau entdecken können. Mein wichtigster Gesprächspartner im Weißen Haus hat mir vor langer Zeit gesagt, er verstehe nichts von Wirtschaft und ich spräche ihn besser darauf nicht an. Ich habe ihm vor einigen Tagen in einer Unterredung gesagt, daß die Wirksamkeit der Außenpolitik des Weißen Hauses jetzt entscheidend von der wirtschaftspolitischen Komponente abhänge und er sich dem nicht verschließen dürfe. Die internationalistische Außenpolitik Nixons sei dabei, völlig von der nationalistisch-protektionistischen Wirtschaftspolitik Connallys konterkariert zu werden, mit schweren Beeinträchtigungen für die amerikanische Bündnispolitik, mit einem Desaster für die amerikanischen Außenhandelspolitiken, damit für die europäische und japanische Position der USA. Seine außenpolitische Konzeption sei in Gefahr, von der Außenwirtschaftspolitik her zerstört zu werden.

Natürlich kenne ich die innenpolitischen Bedürfnisse des Weißen Hauses und habe wiederholt seit langem berichtet, daß die amerikanische Außenpolitik in gefährlicher Weise unter den Schlitten der innenpolitischen Bedürfnisse gerät. Jeder, der Nixon kennt, hat Respekt vor der Klarheit seiner außenpolitischen Sicht und seinem Willen insoweit. Nur wieweit kann ein Mann, der glaubt, daß er wiedergewählt werden muß, um Unheil für die USA zu verhüten, innenpolitischen Druck widerstehen, der der Wiederwahl entscheidend gefährlich zu werden droht, wenn er innenpolitisch so schwach steht?

2) Hier ist eine von Connally mächtig angeregte Strömung in Gange, die die wirtschaftspolitische Misere in direktem Zusammenhang mit den überseesischen Verpflichtungen (z. B. Truppenstationierungsfrage in Europa) der USA bringt. So falsch das ist, so wirksam ist es. Wir haben die Tatsache zu realisieren, daß die Außenpolitik und die Außenwirtschaftspolitik der amerikanischen Regierung sich widersprechen. Die Lage im Senat macht es deutlich. Ich werde demnächst Wilbur Mills sprechen, den einflußreichsten Parlamentarier in der Wirtschaftspolitik, konstruktiven Überlegungen sehr aufgeschlossen. Aber er vertritt die Opposition. Ich möchte Connally vor der Rom-Konferenz der Zehn³ aufsuchen und wäre für zusätzliche Weisung bzw. Sprachregelung gegebenenfalls dankbar.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 9817 (I A 5)

³ Zur Konferenz der Wirtschafts- und Finanzminister sowie der Notenbankpräsidenten der Zehnergruppe am 30. November/1. Dezember 1971 vgl. Dok. 427, Anm. 4.

Aufzeichnung der Ministerialdirektoren von Staden und Herbst

I A 5-82.00-91.36 VS-NfD

22. November 1971¹

III A 1-81.03

Über Herrn Staatssekretär² Herrn Bundesminister

Vorschlag: Vorlage bei dem Herrn Bundeskanzler

Betr.: Deutsch-amerikanische Beziehungen

I. 1) Die amerikanische Außenpolitik befindet sich in einer historischen Übergangssituation mit dem Drang zu einer Neuorientierung jahrzehntalter Prioritäten. Die USA versuchen,

- konfrontiert mit ernsten innen- und außenwirtschaftlichen Schwierigkeiten,
- geschüttelt von gesellschaftspolitischen Krisen,
- verunsichert durch ein ins Wanken geratenes Selbstverständnis,
- geführt von einer zu diplomatisch unkonventionellen Methoden neigenden Regierung,

ihre nationalen Probleme unter Kontrolle zu bringen, ihre Weltmachttrolle neu zu definieren und ihren Platz in einer künftigen multipolaren Kräftekonstellation festzulegen.

2) Angesichts des zunehmenden Drucks einer ernüchterten und engagementsmüden Öffentlichkeit und eines zornigen und provinziellen Kongresses, der die Kompetenzen des Präsidenten zu außenpolitischen Festlegungen beschränken möchte, besteht die Gefahr, daß die USA dem seit 25 Jahren praktizierten Internationalismus als oberstem Prinzip der amerikanischen Außenpolitik den Rücken zu kehren beginnen.

Symptome:

- Nixon-Doktrin³ mit ihrer Forderung auf Herabsetzung der globalen politischen und militärischen „Silhouette“ Amerikas;
- Hervorkehrung des „heiligen Eigeninteresses“ in der amerikanischen Außenpolitik;

¹ Ablichtung.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hofmann am 24. November 1971 vorgelegen, der für die Ministerialdirektoren von Staden und Herbst vermerkte: „Die Aufzeichnung vom 22. November 1971 – I A 5-82.00/91.36-VS-NfD-III A 1-81.03 – konnte dem Herrn Minister im Hinblick auf die Vorbereitung der heutigen Kabinettssitzung und die Abreise nach Moskau nicht mehr vorgelegt werden. Im Hinblick auf eine erneute Vorlage nach Rückkehr des Herrn Ministers darf der Hauserlaß vom 10. November d. J. – Z B 1-85.20 – betreffend Form der Vorlage an den Herrn Bundesminister, insbesondere die Notwendigkeit einer beizufügenden Kurzfassung, in Erinnerung gebracht werden. Vgl. Ministerbüro, Bd. 502.“

² Paul Frank.

³ Zur „Nixon-Doktrin“ vgl. Dok. 23, Anm. 14.

- außenwirtschaftliche Stabilisierungsmaßnahmen ohne Berücksichtigung der Interessen der Partner;
- Kürzung der amerikanischen Auslandshilfe;
- außenpolitische Alleingänge und Entlastungsoffensiven (Versuch der Annäherung an Peking; Bilateralismus im Verhältnis zu Moskau).

Das vertraute Gebäude der amerikanischen Weltpolitik ist damit ins Wanken geraten. Die der Neuorientierung innewohnende Verunsicherung, die im möglichen und zum Teil notwendigen Bilateralismus der Supermächte liegenden Gefahren, die Alleingänge, das Aufleuchten isolationistischer Warnsignale und eine rigorose Außenwirtschaftspolitik haben das Verhältnis Amerikas zu seinen Hauptpartnern stark in Mitleidenschaft gezogen.

II. 1) Bei der insgesamt in Bewegung geratenen Außenpolitik kann nicht ausgeschlossen werden, daß das Verhältnis Amerikas zu Europa – über die aktuelle allgemeine Klimaverschlechterung hinaus – in den Sog einer im Prinzip auf Disengagement gerichteten Politik gerät. Auch hier wächst der Druck des Kongresses und der Öffentlichkeit, die Europäer zur weltpolitischen Entlastung der USA zur Übernahme größerer Verantwortung und größerer Lasten zu drängen. Diese sollen notfalls durch weiteres Anziehen der protektionistischen Schraube und mit der Drohung eines schrittweisen Abbaus der amerikanischen militärischen Präsenz in Europa erzwungen werden. Maßgebende Motive für diesen Druck sind:

- die Enttäuschung über die als unzureichend empfundenen Verteidigungsbeiträge der mit amerikanischer Hilfe reich gewordenen europäischen Verbündeten;
- die Enttäuschung über mangelnde Bereitschaft der europäischen Staaten, im Währungs- und Handelsbereich zur Entlastung der amerikanischen Zahlungsbilanz angemessene Beiträge zu leisten;
- die Beschwerden über die Agrar-, Handels- und Assozierungspolitik der EG und die Sorge vor den Auswirkungen ihrer Erweiterung (EG als „Profitgemeinschaft“);
- die Schockwirkung der amerikanischen Niederlage in der China-Abstimmung der VN⁴; Unmut gegen die „undankbaren“ Hilfeempfänger der Dritten Welt und gegen die „abtrünnigen“ europäischen Verbündeten;
- die weitverbreitete Meinung, daß Truppenrückzüge aus Europa entscheidend zur Behebung der Zahlungsbilanzschwierigkeiten beitragen würden;
- die Kritik an Europa richtet sich nicht zuletzt gegen die Bundesrepublik (Überschätzung unserer Leistungsfähigkeit; Überschätzung unserer Einflußmöglichkeit auf die Entscheidungen der Gemeinschaft).

2) In ihrem künftigen Verhältnis zu Europa haben die USA grundsätzlich die Wahl zwischen einer Fortsetzung und Vertiefung des Partnerschaftsverhältnisses (wie die Regierung es anstrebt) und dem Einlassen auf einen allmählichen Disengagement-Prozeß (wie er von Teilen der Öffentlichkeit und einflußreichen Kreisen des Kongresses gefordert wird).

⁴ Zur Abstimmung in der UNO-Generalversammlung am 25. Oktober 1971 über die Vertretung Chinas in der UNO vgl. Dok. 371.

Die Regierung Nixon, die allem Anschein nach auch nach 1972⁵ für weitere vier Jahre im Amt bleiben wird, ist entschlossen, den Disengagement-Kurs zu vermeiden und dem hierauf zielenden Druck zu widerstehen, weil

- die Staatsraison gebietet, die Priorität der amerikanischen außenpolitischen Interessen in Europa nicht anzutasten. Die Regierung ist sich bewußt, daß eine wachsende Indifferenz oder gar Abkehr von Europa den wohlverstandenen außen- und sicherheitspolitischen Interessen der USA zuwiderlaufen würde (Rogers: „Europe: America's first line of defense“);
- sie Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen Amerika und Europa anstrebt. Nixon steht politischer Einigung Europas, EG und erweiterter EG positiv gegenüber (Kissinger kritisch, da er Störungen des von ihm anvisierten weltpolitischen Kräftegleichgewichts befürchtet; Rogers ohne Enthusiasmus, da im State Department keine „Europäer“ von Format mehr vorhanden sind);
- Nixon sich vermutlich nur widerwillig auf den dirigistischen und protektionistischen Kurs hat drängen lassen und ihn gerne in Richtung Freihandel wieder verlassen möchte, sobald die Voraussetzungen hierfür ohne Gesichtsverlust für die USA geschaffen sind.

Die amerikanische Regierung sucht Verbündete in ihrer Auseinandersetzung mit Kongreß und Öffentlichkeit. Sie sucht nach Beweisen dafür, daß die Europäer ihrerseits den partnerschaftlichen Verpflichtungen nachkommen wollen. Sollte sie diese Beweise nicht erhalten und sich alleingelassen fühlen, wird ihre Widerstandskraft gegen den auf ihr lastenden Druck erlahmen.

Da der Taktiker Nixon dafür bekannt ist, daß er politisch unhaltbar scheinende Positionen räumt, indem er die Flucht nach vorne antritt und sich an die Spitze der Opposition stellt, müssen wir – zumal angesichts der Unwägbarkeiten des Präsidentschaftswahlkampfs – plötzliche Änderungen der amerikanischen Europapolitik einkalkulieren.

III. Eine amerikanische Politik der Abkehr von Europa würde das deutsch-amerikanische Verhältnis auf das Ernsteste gefährden. Sie würde darüber hinaus zwangsläufig die politische Bewegungsfreiheit der Bundesrepublik überhaupt einengen. Dies würde selbst dann eintreten, wenn das amerikanische Interesse an Substanz verlieren sollte, ohne daß sich notwendigerweise auch die bilateralen deutsch-amerikanischen Beziehungen verschlechtern müßten. Im einzelnen sind folgende negativen Auswirkungen denkbar:

- bündnispolitisch: Schwächung der Bündnissolidarität; Auseinanderdividieren der Europäer;
- europapolitisch: Gefährdung des europäischen Einigungswerks, gefährliche Schmälerung der Grundlagen unserer Ostpolitik;
- sicherheitspolitisch: ein einseitiger, schrittweiser Truppenabzug würde die Glaubwürdigkeit des Schutzes der amerikanischen strategischen Waffen auf ein nicht mehr vertretbares Minimum absinken lassen und das in Europa stationierte taktische Nuklearpotential der USA erheblich schwächen; entstehendes Vakuum könnte nicht durch Europäer aufgefüllt werden; Gefahr

⁵ Am 7. November 1972 fanden in den USA die Präsidentschaftswahlen sowie Wahlen zum Repräsentantenhaus, Teilwahlen zum Senat und Gouverneurswahlen statt.

bilateraler Arrangements europäischer Staaten mit Moskau; Gefahr amerikanisch-sowjetischer Einigung über Verringerung der beiderseitigen Lasten ohne angemessene Beteiligung der Verbündeten;

- entspannungspolitisch: Gefährdung der gemeinsamen Ost-West-Politik des Bündnisses, insbesondere MBFR: Förderung der amerikanischen Präferenz, die beiderseitige Verminderung der Stationierungskräfte zu betonen; Stärkung des taktischen Verständnisses von MBFR, nicht des von uns angestrebten langfristig angelegten MBFR-Konzepts eines abgestuften, mit politisch stabilisierenden Maßnahmen eingeleiteten Prozesses.

KSE: Gefährdung: einer gemeinsamen KSE-Politik im Rahmen der uns vor- schwebenden Zeitabläufe.

- allgemein: Verhinderung einer deutschen Außenpolitik, die ihre langfristigen, vor allem deutschlandpolitischen Interessen im engen Bündnis mit den USA zu verwirklichen trachtet. Langfristig: Hinübergleiten in das Kräftefeld der Sowjetunion mit den sich hieraus ergebenden Konsequenzen.

IV. Grundsatz unserer künftigen Politik gegenüber den USA muß daher sein, nichts unversucht zu lassen, um der amerikanischen Regierung gegen die sie bedrängenden innenpolitischen Kräfte den Rücken zu stärken. Wir dürfen keine Politik verfolgen, die den Prozeß eines amerikanischen Disengagement von Europa als „doch unabwendbar“ hinnimmt oder ihn gar fördert, sondern müssen im Rahmen des uns Möglichen versuchen, ihn einzudämmen.

Hierzu ist es vor allem notwendig, den umfassenden Dialog mit den USA einzuleiten, für den sich der Bundesminister des Auswärtigen auf der Außenministerkonferenz der Gemeinschaftsstaaten am 5./6. November in Rom⁶ ausgesprochen hat: Wir müssen die Amerikaner davon überzeugen, daß wir den europäischen wirtschaftlichen Zusammenschluß nicht als „Selbstzweck“ (Nixon in seinem Foreign Policy Report vom 25. Februar 1971⁷), sondern unter einer übergeordneten politischen Zielsetzung anstreben. Wir sollten das amerikanische Interesse daran betonen, daß Europa mehr und mehr „mit einer Stimme sprechen kann“ (Nixon), um außenpolitisch zu einem gleichwertigen Partner der USA zu werden und zu deren Entlastung in der Weltpolitik beizutragen. Die in Den Haag⁸ proklamierten Ziele sind seither zum Teil schon erreicht, zum Teil sind wir ihrer Verwirklichung ein entscheidendes Stück nähergekommen. Hier sind insbesondere zu nennen die Erweiterung der Gemeinschaft um vier Mitglieder, die Entschließung zur schrittweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion⁹ mit ihren weitreichenden integrationspolitischen Folgen sowie die außenpolitischen Konsultationen der gegenwärtigen und zu

⁶ Zur Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten sowie zur Konferenz mit den Außenministern der Beitrittskandidaten vgl. Dok. 387.

⁷ Korrigiert aus: „26. Februar 1971.“

Für den Bericht des Präsidenten Nixon an den Kongreß vom 25. Februar 1971 über die amerikanische Außenpolitik vgl. PUBLIC PAPERS, NIXON, 1971, S. 219–345. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPÄA-ARCHIV 1971, D 170–210 (Auszug).

⁸ Am 1./2. Dezember 1969 fand in Den Haag eine Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten statt. Vgl. dazu AAPD 1969, II, Dok. 385.

⁹ Vgl. dazu die Entschließung des EG-Ministerrats und der Vertreter der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten vom 9. Februar 1971 über die stufenweise Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion; EUROPÄA-ARCHIV 1971, D 139–144. Vgl. dazu ferner Dok. 59.

künftigen Mitgliedstaaten. Weitere Fortschritte in Richtung auf den politischen Zusammenschluß Europas haben wir auch bei der nunmehr beginnenden Vorbereitung einer weiteren europäischen Gipfelkonferenz¹⁰ im Auge. Wir erwarten, daß von ihr wie von der Haager Konferenz 1969 neue Anstöße für die Bemühungen um eine politische Union Europas ausgehen.

Die Haager Konferenz hat in der amerikanischen Öffentlichkeit ein überaus günstiges Echo gefunden, wobei der Beitrag des deutschen Bundeskanzlers weit hin gewürdigt worden ist. Sie hat nicht zuletzt dazu beigetragen, Vorbehalte gegen die Ostpolitik der Bundesregierung (Rapallo-Komplex) in der amerikanischen Öffentlichkeit abzubauen. Der Gedanke einer politischen Einigung („Vereinigte Staaten von Europa“) hat für den „average American“, der sich der eigenen Staatwerdung weitaus bewußter ist als ein Europäer, nach wie vor eine große Faszination. Wir sollten daher diesen Aspekt unserer Außenpolitik gegenüber den Vereinigten Staaten noch stärker betonen als bisher.

V. Von den vier Hauptproblemen, die es zur Zeit im Verhältnis zu den USA gibt,

- Neufestsetzung der Währungsparitäten (realignment);
- Beschwerden der USA gegen die Agrar- und Präferenzpolitik der EG sowie der EG gegen die amerikanischen Importrestriktionen¹¹;
- Neuverteilung der Lasten im Bündnis (Burden sharing);
- Devisenausgleich;

entziehen sich die drei erstgenannten einer bilateralen

1) Währungs- und Handelspolitik

Die Neufestsetzung der Währungsparitäten ist zur Zeit Gegenstand intensiver Bemühungen um eine umfassende Regelung. Nach dem derzeitigen Stand der vorbereitenden zwei- und mehrseitigen Besprechungen ist das Zustandekommen einer solchen Lösung, an der sich auch die USA durch eine (wenn auch geringe) Abwertung des Dollars beteiligen würden, noch offen.

Auch Frankreich visiert die weltweite Lösung an. Da es sich eindeutig auf ein Festhalten an der derzeitigen Goldparität festgelegt hat, besteht nur dann begründete Aussicht auf eine für alle EG-Staaten annehmbare Neuordnung ihrer Währungsrelationen untereinander, wenn sich die USA durch eine Abwertung des Dollars beteiligen.

Bisher verlangt die EG Aufhebung der GATT-widrigen USA-Wirtschaftsmaßnahmen spätestens im Zuge der Neufestsetzung der Paritäten und ist nicht bereit, sie mit einseitigen handelspolitischen Zugeständnissen „abzukaufen“. In den für USA interessanten Bereichen (Agrar- und Präferenzpolitik, EFTA-Re-

10 Zur Vereinbarung einer EG-Gipfelkonferenz auf der Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit am 5. November 1971 in Rom vgl. Dok. 387, besonders Anm. 3.

Die Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten sowie Dänemarks, Großbritanniens und Irlands fand am 19./20. Oktober 1972 in Paris statt.

11 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.

gelung) sind allenfalls langfristig materielle Zugeständnisse denkbar (Frankreich allerdings bisher ablehnend).

Deshalb bemühen wir uns, unsere EG-Partner (Frankreich bisher auch hier ablehnend) für eine Absichtserklärung der EG zu gewinnen, mit der den USA eine Erörterung der Gesamtproblematik der handelspolitischen Beziehungen vorgeschlagen wird (möglichst „angereichert“ mit konkreten Hinweisen auf in Betracht kommende Bereiche und deren zeitliche und prozedurale Behandlung).

Die Verflechtung der währungs- und handelspolitischen Probleme läßt den Schluß zu, daß die umfassende Lösung nur in Etappen zu erreichen sein wird. Möglicherweise könnte die Abschaffung der Einfuhrabgabe und der übrigen restriktiven Maßnahmen auf dem Wege einer stufenweisen Regelung leichter erreicht werden.

Bei einem vorläufigen Scheitern der „großen“ Lösung stellt sich die Frage nach einer Zwischenlösung (ohne Dollarabwertung).

Unter den gegebenen Umständen stehen einer befriedigenden europäischen Interimslösung erhebliche Schwierigkeiten entgegen. Diese sind darin zu sehen, daß einerseits die Berücksichtigung des amerikanischen Interesses ohne einen substantiellen französischen Beitrag (insbesondere im Währungsbereich) nicht möglich ist und andererseits eine Enttäuschung in den USA unvermeidbar sein dürfte, da eine Neufestsetzung der europäischen Währungsrelationen keineswegs den Aufwertungseffekt des Floating erreichen wird.

Angesichts dieser erheblichen Probleme sollten wir uns in den bevorstehenden bilateralen und multilateralen Verhandlungen (deutsch-französische Konsultationen¹²; Zehnergruppentagung¹³) mit Nachdruck für eine baldige weltweite Regelung der Währungs- und Handelsprobleme einsetzen. Sollte sich allerdings dabei herausstellen, daß in absehbarer Zeit eine solche Lösung nicht zu erzielen ist, wird eine europäische Zwischenlösung erforderlich werden, die eine spätere weltweite Regelung ermöglicht und die zu einer Entzerrung der gegenwärtigen Währungssituation in Europa führt. Es ist selbstverständlich, daß eine europäische Lösung – ohne amerikanischen Beitrag – den amerikanischen Wünschen erheblich weniger weit entgegenkommen könnte als eine weltweite Regelung.

2) Sicherheits- und verteidigungspolitischer Bereich

Hier sollten wir unter Aufgreifen des von amerikanischer Seite in den Vordergrund gestellten Gedankens des „Burden sharing“ verweisen

- auf EDIP¹⁴, den deutschen Anteil an seinem Zustandekommen und die vergleichsweise hohen deutschen Beiträge (ein zweites EDIP ist nicht möglich, weil die dafür benötigten zusätzlichen finanziellen Mittel nicht vorhanden sind und sich außerdem kein geeignetes Infrastrukturprojekt anbietet);

¹² Für die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris am 3./4. Dezember 1971 in Paris vgl. Dok. 427 und Dok. 429.

¹³ Zur Konferenz der Wirtschafts- und Finanzminister sowie der Notenbankpräsidenten der Zehnergruppe am 30. November/1. Dezember 1971 in Rom vgl. Dok. 427, Anm. 4.

¹⁴ Vgl. dazu das auf der Ministersitzung der Eurogroup am 27. Mai 1971 in Brüssel verabschiedeten „European Defense Improvement Program“ (EDIP); Dok. 193, Anm. 4.

- auf die kontinuierliche Stärkung unserer Verteidigungskraft unter Berücksichtigung der in AD 70¹⁵ niedergelegten Empfehlungen;
- auf die beträchtliche Erhöhung unserer Verteidigungshaushalte für 1972 von 13 bis 15 %;
- auf den Umstand, daß die Europäer bereits das Gros der konventionellen Streitkraft in Nord- und Mitteleuropa stellen (Landstreitkräfte und Panzer über 75 %, Flugzeuge über 85 %).

3) Entwicklungspolitischer Bereich

Der Gedanke des „Burden sharing“ ist von amerikanischer Seite auch im entwicklungspolitischen Bereich aufgeworfen worden.

Hier sollten wir darauf verweisen, daß wir unseren Anteil an den Leistungen der Industriestaaten mindestens in prozentual gleicher Höhe wie die Vereinigten Staaten schon aufbringen.

Im einzelnen:

- Naturgemäß übersteigt die amerikanische Entwicklungshilfe unsere Leistungen in absoluten Zahlen (in Mrd. US-\$ 1968: BRD 1,6 – USA 5,7; 1969: BRD 2,0 – USA 4,6; 1970: BRD 1,4 – USA 5,9).
- Bezogen auf unser und das amerikanische Bruttonsozialprodukt übersteigen unsere Gesamtleistungen die amerikanischen (in % 1968: BRD 1,24 – USA 0,65; 1969: BRD 1,32 – USA 0,49; 1970: BRD 0,80 – USA 0,61).
- Im Bereich der öffentlichen Hilfe entsprechen unsere Hilfeleistungen in etwa denen der Vereinigten Staaten: (in % 1968: BRD 0,44 – USA 0,41; 1969: BRD 0,34 – USA 0,35; 1970: BRD 0,40 – USA 0,39).
- Auf dem Gebiet der privaten Leistungen übersteigen die unsrigen diejenigen der Vereinigten Staaten (in % 1968: BRD 0,80 – USA 0,24; 1969: BRD 0,98 – USA 0,14; 1970: BRD 0,37 – USA 0,22).
- Wir bemühen uns, unsere Leistungen in den kommenden Jahren – insbesondere auf dem öffentlichen Sektor – zu steigern (durchschnittliche Steigerungsrate der Leistungen aus dem öffentlichen Haushalt bei uns: 11,2 %).

4) Devisenausgleich

Im Devisenausgleich – der einzigen bilateral zu lösenden wichtige Frage – haben wir einen begrenzten Bewegungsspielraum, den wir bis zur Grenze unserer Möglichkeit ausnutzen sollten. Eine schnelle Regelung des Offset-Problems würde die Unterstützung mindern, die die mit Sicherheit zu erwartenden neuen Vorstöße Mansfields im Senat¹⁶ finden wird. Sie würde ferner der ameri-

15 Zu der auf der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970 im Brüssel verabschiedeten „Studie über die NATO-Verteidigungspolitik in den Siebziger Jahren“ (AD 70-Studie) vgl. Dok. 193, Anm. 3. Vgl. dazu weiter Dok. 434.

16 Am 20. November 1971 wurde in der Presse gemeldet, daß der Bewilligungsausschuß des amerikanischen Senats (Senate Appropriations Committee) mit 14 gegen 13 Stimmen dem Antrag des Senators Mansfield gefolgt sei, die amerikanischen Streitkräfte in Europa vom 310 000 auf 250 000 Mann zu reduzieren. Vgl. den Artikel „USA sollen 60 000 Mann aus Europa abziehen.“; DIE WELT vom 20./21. November 1971, S. 1.

Am 23. November 1971 wies der amerikanische Senat mit 54 zu 39 Stimmen diesen Antrag zurück. Vgl. dazu CONGRESSIONAL RECORD, Bd. 117, Teil 33, S. 42913–42918.

kanischen Regierung gestatten, mit längerem Atem an das MBFR-Thema im Sinne unseres Konzepts heranzugehen.

Eine schnelle Regelung eines bis zum Juni 1973 geltenden Abkommens würde schließlich

- mit einer relativ geringen zusätzlichen Anstrengung unsererseits zu einer Lösung führen, die von der amerikanischen Regierung politisch honoriert werden könnte,
- eine zeitliche Brücke über den Präsidentschaftswahlkampf schlagen,
- die neue amerikanische Regierung zwar nicht juristisch, aber politisch binden.

Hierdurch würden wir Zeit für die Verwirklichung vorrangiger außenpolitischer Zielsetzungen gewinnen.

gez. Staden
gez. Herbst

Ministerbüro, Bd. 502

408

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

I A 7-81-36-4090/71 geheim

22. November 1971¹

Herrn Staatssekretär² zur Information

Betr.: MBFR;
hier: Thesen zur „Risikobewertung“

Bezug: Ihr handschriftlicher Vermerk auf Aufzeichnung I A 7-81-05-3388/71
VS-v vom 22.9.1971³

Anl.: 1

Hiermit lege ich eine thesenförmig zusammengefaßte „Risikobewertung“ von MBFR vor. Sie mag auch als Hintergrundinformation für Ihre Reise nach Washington⁴ dienen.

¹ Durchdruck.

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

Hat Ministerialdirigent van Well am 26. November 1971 vorgelegen, der die Aufzeichnung an Ministerialdirigent Diesel und Referat II A 3 weiterleitete.

Hat Diesel am 27. November 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Eine höchst einseitige militärische Betrachtung ohne Alternativ-Vorschläge.“

² Paul Frank.

³ Staatssekretär Frank vermerkte am 2. Oktober 1971 handschriftlich auf der Aufzeichnung des Referats I A 7: „Das sind sehr ernste Fragen, die wir sobald in der Klausur über MBFR besprechen müssen.“ Vgl. VS-Bd. 1524 (I A 7); B 150, Aktenkopien 1971.

Die Vorlage trägt vor allem den Aspekten Rechnung, die sich aus bestimmten militärischen und strategischen Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit (Parität, Strategie der „realistic deterrence“⁵) und deren Auswirkungen auf die Glaubhaftigkeit der Abschreckung ergeben.

Referat II B 2 hat mitgezeichnet mit den Bemerkungen auf Beiblatt.⁶

Die Vorlage ist mit der zuständigen Stabsabteilung im Führungsstab der Streitkräfte abgestimmt. Eine Stellungnahme des Bundesministeriums der Verteidigung zu den hier angeschnittenen Fragen liegt nicht vor.

Entsprechend einer Anregung des BMVg wird vorgeschlagen, die aus der „Risikobewertung“ zu ziehenden Folgerungen zwischen beiden Häusern, etwa bei dem für Anfang nächsten Jahres vorgesehenen Kolloquium zu besprechen.

gez. Staden

[Anlage]

I. Vom rein militärischen Standpunkt sind keine Truppenreduzierungen – mit Ausnahme unilateral sowjetischer – denkbar, welche die militärische Sicherheit Westeuropas nicht beeinträchtigen.

II. Die militärischen Nachteile, die dem Westen entstehen, und die politischen, die daraus folgen könnten, müssen ausgeglichen werden. Dies soll z. B. durch stabilisierende Begleitmaßnahmen im Rahmen von MBFR, die Anlage eines kalkulierbaren MBFR-Prozesses und durch politische Wirkungen im Gefolge von MBFR geschehen. MBFR kann also nur als politisch-militärisches Gesamtpaket „undiminished security“ für den Westen bieten.

III. Ob mögliche negative militärische Auswirkungen von beiderseitigen Truppenreduzierungen für die Sicherheit des Westens ausgeglichen werden können, hängt vom MBFR-Konzept der Allianz und letzten Endes von der künftigen Entwicklung des Ost-West-Verhältnisses ab. Insofern enthalten die Kompen-sationen ein Element, das sich einer sicheren Vorausbeurteilung entzieht.

IV. Amerikanische Tendenzen, ihre Streitkräfte in Europa zu vermindern, und die Erwartung, daß auch die europäischen NATO-Länder wegen steigender Rüstungskosten kaum in der Lage sein werden, die Stärke ihrer präsenten Verbände aufrechtzuerhalten, sind das wesentliche Motiv, die MBFR-Politik trotz der damit verbundenen Nachteile fortzusetzen, zumal andernfalls die Gefahr einseitiger Verminderungen im Westen besteht.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1796

⁴ Staatssekretär Frank hielt sich vom 29. November bis 1. Dezember 1971 in Washington auf. Vgl. dazu Dok. 422-Dok. 424 und Dok. 426.

⁵ Zur vom amerikanischen Verteidigungsminister Laird am 9. März 1971 vorgestellten „Nationalen Strategie der realistischen Abschreckung“ vgl. Dok. 118.

⁶ Dem Vorgang beigelegt. Referat II B 2 vermerkte: „Referat II B 2 zeichnet mit folgender Einschränkung mit: Die Risiko-Beurteilung ist auf jeder Stufe des MBFR-Prozesses notwendig und wird auch laufend vorgenommen. Andererseits ist festzuhalten: 1) Alternative zu MBFR ist militärisch die einseitige Reduzierung. 2) Im amerikanischen Problem liegt nicht das einzige Motiv. 3) MBFR hat eine aktive politische Komponente: Konfrontation – Kooperation. 4) MBFR ist bescheidener als das in II,5 dargelegte Ziel der sowjetischen Aufgabe aller Ziele in Europa.“ Vgl. VS-Bd. 4607 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

Zu I. 1) Die Sicherheit Westeuropas beruht entscheidend auf seiner Verbindung mit dem Verteidigungspotential der USA. Diese Verbindung findet in der militärischen Präsenz der USA auf dem europäischen Kontinent ihren Ausdruck. Die in Europa stationierten amerikanischen Truppen haben deshalb im Vergleich zu den Streitkräften der europäischen Verbündeten einen besonderen Abschreckungswert: Die Sowjetunion würde bei einem Angriff in Westeuropa unmittelbar auf diese amerikanischen Truppen stoßen und damit die Eskalation bis zum strategischen Kernwaffenkrieg riskieren.

2) Der seit kurzem erreichte Gleichstand zwischen USA und UdSSR auf dem Gebiet der strategischen Kernwaffen vermindert allerdings die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes eben dieser Waffen zur Verteidigung Westeuropas und damit insoweit ihre Abschreckungskraft.

3) In dem Maße, in dem sich die Abschreckungskraft der strategischen Kernwaffen mit Bezug auf Europa vermindert, nimmt der Abschreckungswert des in Europa stationierten taktischen Kernwaffenpotentials zu. Dadurch erhöht sich indessen auch die Gefahr einer „nuklearen Feldschlacht in Europa“, falls die Abschreckung versagt.

4) Wenn durch die Parität die Abschreckungskraft der amerikanischen strategischen Waffen in bezug auf Westeuropa nachgelassen, der Abschreckungswert des taktischen Kernwaffenpotentials in Europa, aber auch die Gefahr der nuklearen Feldschlacht in Europa für den Fall des Versagens der Abschreckung zugenommen hat, und wenn man die Gefahr der nuklearen Feldschlacht vermindern oder sogar ausschließen will, muß man die Bedeutung der konventionellen Kräfte der NATO für die Sicherheit Westeuropas heute noch höher einschätzen als bisher. Die Stärke dieser Streitkräfte befindet sich nach dem Urteil SACEURS bereits jetzt auf einem kritischen Minimum.

5) Gerade auf die Reduzierung der konventionellen Kräfte wird sich MBFR konzentrieren. Truppenreduzierungen im Rahmen von MBFR würden nach dem Urteil SACEURS und des Military Committee die Verteidigungs- und Abschreckungskraft des konventionellen Potentials der NATO in höherem Maße schwächen als das konventionelle Potential des Warschauer Pakts, und zwar selbst dann, wenn ein asymmetrisches Modell zugrunde gelegt würde, weil MBFR die Fähigkeit der Sowjetunion zur schnellen Reduzierung ihrer Truppen nicht berücksichtigt⁷.

6) Nach SACEUR führen bereits Truppenverminderungen von nur fünf bis zehn Prozent auf westlicher Seite zur Verkürzung der konventionellen Kampfphase, zur Senkung der nuklearen Schwelle und damit zur Gefährdung des Konzepts der „flexible response“⁸. In der Situation der Parität erhöht sich mithin bei Herabsetzung der westlichen Truppenstärken das Risiko einer nuklearen Feldschlacht auf deutschem Boden.

7) Das ausschließlich gegen Westeuropa gerichtete sowjetische Mittelstreckenpotential bleibt von MBFR wie auch von SALT unberührt. Dieses Potential,

⁷ Dieses Wort wurde von Ministerialdirigent Diesel gestrichen. Dafür wurde eingefügt: „beeinträchtigen“.

⁸ Zur Strategie der „flexible response“ vgl. Dok. 13, Anm. 20.

dem in Westeuropa nichts Gleichwertiges gegenübersteht, gewinnt in der Situation der Parität für die Sowjetunion erhöhte Bedeutung für die Verfolgung ihrer Ziele in Europa.

8) Die Glaubhaftigkeit der amerikanischen Abschreckung zum Schutz Europas vermindert sich mit jeder Verminderung der amerikanischen Präsenz in Europa. Das „Bindeglied“ zum strategischen Kernwaffenpotential (I, 1) wird dünner, und jede Verringerung der Streitkräfte führt automatisch zu einer Verringerung des ihnen zugeordneten taktischen Kernwaffenpotentials. Auch eine proportional höhere Reduzierung sowjetischer Einheiten kann diese Schwächung der westlichen Abschreckung nicht ausgleichen, vom geostrategischen Vorteil der „inneren Linie“ auf sowjetischer Seite ganz zu schweigen.

Eine Verminderung der amerikanischen Truppen ist auch durch eine Vermehrung europäischer Truppen nicht wettzumachen: Europäische Truppen besitzen nicht den gleichen Abschreckungswert wie amerikanische. Außerdem kommt eine Vermehrung europäischer Truppen aus politischen und finanziellen Gründen ohnehin nicht in Betracht; sie würde auch dem Sinn von MBFR widersprechen.

9) Aus diesen militärischen Nachteilen würden womöglich sehr rasch politische Folgen erwachsen: Einige Mitglieder der Allianz könnten zum Beispiel, ob durch MBFR beruhigt oder durch das militärische Übergewicht der Sowjetunion eingeschüchtert, in eine Politik der Neutralität flüchten. Diese Gefahr erhöht sich im Falle eines weitgehenden amerikanischen Rückzugs.

Zu II: Die Balance der „undiminished security“ im Zuge von MBFR lässt sich folglich nur halten, wenn die aufgeführten militärischen (und etwa daraus folgenden politischen) Nachteile aufgefangen werden.

Als Kompensationen kommen in Betracht:

- 1) Der Ausbau der Europäischen Gemeinschaften, deren Stärkung in sich ein Stück Sicherheitspolitik darstellt, sowie die Verstärkung der europäischen Verteidigungszusammenarbeit innerhalb der NATO.
- 2) Aufrechterhaltung der Verteidigungsanstrengungen der NATO in geeigneter Form (z. B. verbesserte Ausrüstung, Verbesserung der Mobilisierungsfähigkeit, höherer Ausbildungsstand der Reservisten). MBFR kann dabei durchaus einen Kostenanstieg bewirken.

3) Bewegungsbeschränkungen und Verifikationen im Rahmen von MBFR; Maßnahmen also, die eine gewisse Erhöhung der Vorwarnzeit bedeuten und die Ausnutzung des militärischen Potentials des Warschauer Pakts zu politischen Pressionen erschweren, aber in erster Linie allmählich die gegenseitige Vertrauensbasis verstärken und damit erst die Voraussetzung für Truppenreduzierungen schaffen sollen. Die Vertrauensbildung kann nur Teil eines langfristigen Vorgangs sein, währenddessen die westliche Verteidigungsbereitschaft aufrechterhalten werden muß, trotz des dann herrschenden Entspannungsklimas.

4) MBFR ist ein Bestandteil einer auf Minderung der Ost-West-Spannungen angelegten Gesamtpolitik. MBFR unternimmt den Versuch, die in der bestehenden militärischen Konfrontation liegenden Gefahren abzubauen und zu politisch stabilisierenden Vereinbarungen über den Abbau dieser Konfrontation zu kommen. Angesichts der bestehenden Gegensätze kann dieser Versuch nur

in einem die Kooperationsbereitschaft der anderen Seite testenden, langfristigen, jederzeit kalkulierbaren Prozeß erfolgen.

5) Die von dem östlichen Militärpotential ausgehende politische und militärische Bedrohung läßt sich nur dann neutralisieren, wenn es langfristig gelingt, durch die Gesamtheit der auf Spannungsminderung abzielenden Schritte eine tiefgehende, auf Dauer angelegte Entspannung zu erreichen, bei der die SU ihre bisherigen außenpolitischen Ziele in Europa aufgibt, namentlich die Liquidierung der amerikanischen Präsenz in Europa, die Auflösung der NATO und die Bekämpfung der europäischen Integration. Das eigentliche Risiko von MBFR liegt im Abbau (nicht wieder rasch genug zu ersetzender) westlicher „capabilities“, ohne daß wir Gewißheit und Gewähr dafür haben, daß die SU den Déten-te-Prozeß nicht plötzlich abbricht, um in einer militärisch ungleich vorteilhafteren Position als heute ihr dadurch vermehrtes politisches Gewicht erneut zur Verfolgung ihrer alten außenpolitischen Ziele einzusetzen.

Zu III: MBFR ist mit großen Risiken beladen. Der Ausgang ist ungewiß und nach meiner Ansicht im Vornherein nicht kalkulierbar. Das sicherheitspolitische Risiko, der Zwilling der Entspannung, wird Schritt für Schritt mit der konkreten Verhandlungslage immer von neuem zu überdenken sein.

Zu IV: Der Westen muß die MBFR-Politik dennoch fortsetzen:

1) Die US-Administration wird auf die Dauer kaum eine Politik der unverminderten Präsenz amerikanischer Streitkräfte in Europa durchsetzen können. Die Fortsetzung der MBFR-Politik kann zunächst einen gewissen Bindungseffekt zur Folge haben, Bilateralismus der Großmächte verhindern und begrenzte militärische Kompensationen auf östlicher Seite erreichen. Mit ihnen wäre ohne MBFR-Politik nicht zu rechnen.

2) Explodierende Rüstungskosten einerseits und steigende Ansprüche der Öffentlichkeit an Sozialleistungen, Bildung und Umweltschutz andererseits werden zunehmend in Konkurrenz zueinander geraten. In einem Klima der Entspannung wird es mangels populärer Begründung nicht möglich sein, für die trotzdem notwendigen Verteidigungsanstrengungen ausreichende Mittel bereitzustellen.

Auch hier könnte die MBFR-Politik einen begrenzten Ausgleich durch entsprechende Reduzierungen auf östlicher Seite schaffen.

3) Reduzierungen auf der Basis von MBFR ändern an dem militärischen Sicherheitsrisiko nichts. Das Konzept eines langfristigen, schrittweisen Prozesses kann die mit MBFR verbundenen Gefahren bei jedem Schritt kleinhalten.

VS-Bd. 4607 (II A 3)

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

I A 1-80.05/0-707/71 geheim

22. November 1971¹

Über den Herrn Staatssekretär² dem Herrn Minister zur Unterrichtung.

Betr. Europäische Politische Zusammenarbeit;

hier: Ergebnis und Bewertung der deutsch-französischen Konsultationen auf Direktorenebene in Paris am 19. November 1971

1) Ich hatte Gelegenheit mit Beaumarchais unter vier Augen sowie im Kreise der Delegationen eingehend über die französischen Gravamen³ und die weiteren Perspektiven der Europäischen Politischen Zusammenarbeit zu sprechen.

Das Ergebnis war völlig negativ. In der dritten Phase des Gesprächs, während des gemeinsamen Mittagessens, konkludierte Beaumarchais wie folgt: Wir werden die Zusammenarbeit fortsetzen, jedoch ohne jede Hoffnung.

2) Die Gravamina waren folgende:

- a) Die Nahost-Konsultation⁴ habe sich wegen den anschließend aufgetretenen Schwierigkeiten⁵ als ein Fehlschlag erwiesen;
- b) Die niederländische Haltung lasse erkennen, daß eine Fortsetzung der Nahost-Konsultation praktisch nicht möglich sei;
- c) Auch in der Frage der KSE sei es nicht gelungen, zu wirklich gemeinsamen Positionen zu kommen;

1 Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hofmann am 24. November 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „R[ücksprache]“.

2 Hat Staatssekretär Frank am 23. November 1971 vorgelegen.

3 Am 11. November 1971 teilte Ministerialdirektor von Staden der Botschaft in Paris mit, der Abteilungsleiter im französischen Außenministerium, de Beaumarchais, habe den Stand der Europäischen Politischen Zusammenarbeit als unbefriedigend bezeichnet: „Wenn ich Beaumarchais bei einem leider nur kurzen Gespräch unter vier Augen bei der vorletzten Tagung des Politischen Komitees in Rom richtig verstanden habe, dann bezieht sich ein besonderes Gravamen darauf, daß gegenseitige Information und gegenseitiger unverbindlicher Meinungsaustausch gegenüber der schriftlichen Erarbeitung gemeinsamer Positionen zu weltpolitischen Fragen zu stark in den Vordergrund treten. In der Tat muß wohl beides in einem gesunden Gleichgewicht stehen. Indessen stellt sich auch hier wiederum die Frage, von welchen Motiven sich die französische Diplomatie bei dieser Meinung leiten läßt. Die Arbeiten am Nahost-Papier haben gelegentlich eine an sich verständliche französische Tendenz sichtbar werden lassen, die übrigen Gemeinschaftsmitglieder an bestimmte spezifische Positionen Frankreichs anzunähern und darauf zu verpflichten. Ohne zu erkennen, daß sich auch die französische Seite im Rahmen der gemeinsamen Arbeiten zu Konzessionen bereit gezeigt hat, muß doch gesagt werden, daß auch von dieser Seite gewisse Gefahren für die politische Zusammenarbeit ausgehen können. Die eine Stimme, mit der wir sprechen wollen, muß natürlich eine wirklich gemeinsame Stimme sein“. Vgl. den Drahterlaß Nr. 1593; VS-Bd. 9778 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

4 Vgl. dazu das zweite Konsultationstreffen der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit am 13./14. Mai 1971 in Paris; Dok. 174.

Für den bei diesem Treffen verabschiedeten Nahost-Bericht vgl. Dok. 143.

5 Zu den angeblichen Äußerungen des Bundesministers Scheel über den im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit der EG-Mitgliedstaaten verabschiedeten Nahost-Bericht vom 13./14. Mai 1971 während seines Aufenthaltes vom 7. bis 10. Juli 1971 in Israel vgl. Dok. 241 und Dok. 244.

d) Störend wirkt in diesem Zusammenhang besonders, daß die Niederländer keine gemeinsamen Positionen im Kreise der Sechs festlegen, sondern die Festlegung auf NATO-Ebene erfolgen lassen wollten;

e) In den Vereinten Nationen sei es trotz mehrfacher Konsultationen weder in der China-Frage⁶ noch in der Südafrika-Frage⁷, noch in bezug auf Indien/Pakistan⁸ zu einheitlichem Vorgehen oder einheitlicher Stimmabgabe gekommen. In keinem Fall hätten die Niederländer sich so verhalten wie Frankreich;

f) In Bracciano⁹ habe Außenminister Schumann für das Pressekommuniqué eine Nahost-Formel vorgeschlagen, die auch für Sir Alec Douglas-Home durchaus annehmbar gewesen wäre, die Außenminister Moro jedoch aus verständlichen Gründen völlig verwässert und abgelehnt habe;

g) Überhaupt habe Bracciano einen deprimierenden Eindruck hinterlassen, und zwar auch in London, wo man die französische Seite gefragt habe, ob der Aufwand seinen Preis bei dieser Belanglosigkeit der gemeinsamen Veranstaltungen wirklich wert sei;

h) In der Mittelmeerfrage – in der man das Thema Algerien im übrigen ausklammern müsse, weil hier zu große französische Interessen involviert seien – verfolgten die Belgier und Italiener im Grunde doch nur die eine Absicht, die Kommission ins Spiel zu bringen.

3) Konkreten Ausdruck fand dieses französische Mißvergnügen in der Ablehnung praktisch aller von uns gemachten Verfahrensvorschläge:

a) Gelegentliche Ministersitzungen am Rande des EG-Rats wurden mit der Begründung abgelehnt, daß die Minister dazu keine Zeit hätten;

b) Erwägungen betreffend ein Sekretariat¹⁰ wurden ebenso reserviert aufgenommen wie solche für ein „Standing committee“ von Botschaftsräten in einer bestimmten Hauptstadt;

c) Die weitergehende Beteiligung der Beitrittskandidaten wurde de facto auch wieder abgelehnt mit dem Hinweis darauf, daß der Luxemburger Bericht nach Unterzeichnung der Beitrittsverträge nur eine „Vertiefung“ der Zusammenarbeit mit ihnen vorsähe und daß möglicherweise überhaupt nur London zur Zeit daran interessiert sei.¹¹

⁶ Zur Abstimmung in der UNO-Generalversammlung am 25. Oktober 1971 über die Vertretung Chinas in der UNO vgl. Dok. 371.

⁷ Vgl. dazu die argentinischen Resolutionsentwürfe vom 20. bzw. 22. Oktober 1971; Dok. 371, Anm. 9.

⁸ Zum Konflikt zwischen Indien und Pakistan vgl. zuletzt Dok. 389 und Dok. 391.

⁹ Zur Haltung der Niederlande gegenüber dem indisch-pakistanischen Konflikt in der UNO vgl. Dok. 387, Anm. 19.

¹⁰ Zur Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten mit den Außenministern der vier Beitrittskandidaten am 6. November 1971 vgl. Dok. 387.

¹¹ Zur Frage der Schaffung eines Sekretariats im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit vgl. Dok. 369, Anm. 4.

¹¹ Vgl. dazu Teil IV des am 27. Oktober 1970 in Luxemburg verabschiedeten Berichts der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 über mögliche Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung (Davignon-Bericht) vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 520–524. Vgl. dazu auch AAPD 1970, III, Dok. 499.

4) Eine erste Bewertung ergibt für mich folgendes:

- a) Die im einzelnen vorgetragenen Gravamina bestätigen, daß für die französische Seite alles ein Mißerfolg ist, was nicht auf die Annahme der französischen Vorstellungen durch die übrigen Partner hinausläuft;
- b) abgesehen davon sind die Gründe nicht ganz überzeugend, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der erste Anlauf zur politischen Zusammenarbeit, der seit 1962¹² effektiv gemacht worden ist, erst ein Jahr alt ist¹³;
- c) die Vermutung ist m. E. nicht von der Hand zu weisen, daß es hier tatsächlich um mehr geht als um die geltend gemachten Einzelgründe. Ich halte es nicht für ausgeschlossen, daß die französische Diplomatie mit ihrer These Ernst macht, wonach die erweiterte Gemeinschaft einen ganz anderen Charakter habe als die alte.
- Es mag durchaus sein, daß sie im Zeichen der Erweiterung wieder verstärkt auf Bilateralismus zurückschaltet (Paris–London/Paris–Bonn).
- d) Ein weiterer Grund für die Zurückhaltung könnte sein, daß die französische Regierung die vorgesehene europäische Gipfelkonferenz¹⁴ anscheinend zu einem Hebel machen will, um die institutionellen Novationen des Pompidou-Plans¹⁵ im Rahmen der Gemeinschaft durchzusetzen. Dies könnte ein Grund sein, in der politischen Zusammenarbeit kurzutreten und zu verhindern, daß die von uns gewünschte Annäherung an die Gemeinschaft sich vollzieht, ehe das französische Gesamtkonzept akzeptiert worden ist.
- e) In diesem Zusammenhang könnte es sein, daß unsere Vorschläge für die Ausgestaltung der politischen Zusammenarbeit auch deshalb abgelehnt werden, weil sie die Wahl eines Standorts implizieren, der vernünftigerweise nur Brüssel sein kann.
- f) Diese Bewertung ist natürlich eine vorläufige, und wir werden uns bemühen müssen, sie im Verlauf der nächsten Monate zu vertiefen. Ich habe es aber für erforderlich gehalten, jetzt schon darauf hinzuweisen, daß Fortschritte in der po-

12 Eine im Auftrag der EWG-Mitgliedstaaten eingesetzte und vom französischen Botschafter Fouchet geleitete Kommission legte am 2. November 1961 umfassende Vorschläge zur Gründung einer „Union der Europäischen Völker“ vor. Ein modifizierter französischer Entwurf vom 18. Januar 1962 sah bezüglich der gemeinsamen Politik eine Annäherung, Koordinierung und Vereinheitlichung der Außen-, Wirtschafts-, Kultur- und Verteidigungspolitik vor. Auf der EWG-Ministerratstagung vom 17. April 1962 in Paris wurde jedoch keine Einigung über die Vorschläge erzielt, da sich die Niederlande und Belgien weigerten, dem vorliegenden Vertragsentwurf zuzustimmen, solange Großbritannien der EWG nicht beigetreten sei. Für den Wortlaut der beiden „Fouchet-Pläne“ vgl. EUROPA-ARCHIV 1964, D 466–484. Vgl. dazu ferner AAPD 1963, I, Dok. 136.

13 Die erste Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit fand am 19. November 1970 in München statt. Vgl. dazu AAPD 1970, III, Dok. 564.

14 Zur Vereinbarung einer EG-Gipfelkonferenz auf der Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit am 5. November 1971 in Rom vgl. Dok. 387, besonders Anm. 3.

Die Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten sowie Dänemarks, Großbritanniens und Irlands fand am 19./20. Oktober 1972 in Paris statt.

15 Vgl. dazu die Vorschläge des Staatspräsidenten Pompidou auf der Pressekonferenz am 21. Januar 1971; Dok. 111, Anm. 3.

litischen Zusammenarbeit in den nächsten Monaten m.E. wenig wahrscheinlich sind.¹⁶

Staden

VS-Bd. 9776 (I A 1)

410

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Bräutigam

II A 1-83.10/1-1610/71 geheim

22. November 1971¹

Betr.: Verhandlungen Bahr/Kohl über ein Transitabkommen am 18./19. November in Ostberlin²

I. Stand

In der letzten Verhandlungsrunde ist ein gemeinsamer Entwurf³ ausgearbeitet worden, in dem nur noch wenige – allerdings sehr schwierige – Fragen offengeblieben sind. Der Status dieses Papiers ist, daß beide Delegationsleiter den Formulierungen, soweit kein ausdrücklicher Vorbehalt gemacht worden ist, ad referendum zugestimmt haben. Sie haben sich jedoch das Recht vorbehalten, je-

¹⁶ Am 1. Dezember 1971 informierte Ministerialdirektor von Staden die Botschaft in Paris über ein Gespräch mit dem französischen Botschaftsrat Deshors, der auch an den deutsch-französischen Konsultationen auf Direktorenebene am 19. November 1971 teilgenommen hatte. Auf die Frage, „ob der französische Pessimismus auf praktischen Erfahrungen oder prinzipiellen Erwägungen beruhe“, erwiderte Deshors, „man sei über die praktischen Ergebnisse in der Tat stark enttäuscht. [...] Im übrigen seien die deutschen Verfahrensvorschläge gleichzeitig zu ambitionös und zu bescheiden. Der Vorschlag häufigerer Treffen der Außenminister überfordere deren Kalender und bliebe andererseits hinter dem Gedanken des französischen Staatspräsidenten, Europaminister einzusetzen, zurück. Meine Frage, wie man sich die Funktionen der Europaminister in der politischen Zusammenarbeit vorstellen solle und welches dann andererseits die Rolle der Außenminister wäre, blieb unbeantwortet. [...] Mit Insistenz erkundigte sich Deshors danach, ob das Sekretariat oder das ‚Standing Committee‘ rotierend oder stationär arbeiten sollten. Ich verwies auf die praktischen Probleme, die durch das Rotieren eines permanenten Organs aufgeworfen werden müßten. Auf die Frage von Deshors, ob wir an Brüssel dächten, habe ich geantwortet, daß dies in der Tat die praktischste Lösung wäre.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 1691; VS-Bd. 9776 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

¹ Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blech am 22. November 1971 vorgelegen, der die Aufzeichnung an Staatssekretär Frank mit dem Hinweis weiterleitete, daß Vortragender Legationsrat Bräutigam „an den Delegationssitzungen dieser Verhandlungsrunde teilgenommen“ habe.
Hat Frank am 23. November 1971 vorgelegen. Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 4489 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

² Zum 29. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. auch Dok. 405.
Für die Gesprächsaufzeichnungen über die Delegationssitzungen vgl. VS-Bd. 4491 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

³ Für den Entwurf vom 19. November 1971 eines Regierungsabkommens über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West) vgl. VS-Bd. 4491 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.
Für Auszüge vgl. Anm. 7, 8, 11, 14, 15 und 17.

den Punkt des Entwurfs wieder aufzunehmen, wenn ihnen dies angebracht erscheint.

Aus der Sicht der Verhandlungsführer beider Seiten haben die Verhandlungen jetzt die Schlußrunde erreicht. Staatssekretär Bahr hofft, daß er die Verhandlungen vielleicht noch in dieser Woche abschließen kann und eine Paraphierung entweder in der darauffolgenden Woche, jedenfalls aber noch vor der NATO-Ministertagung⁴ möglich sein wird. Er hat diese mögliche Zeitplanung bereits mit DDR-Staatssekretär Kohl erörtert, dabei aber keinen Zweifel daran gelassen, daß die Paraphierung des Abkommens auf unserer Seite nicht nur die Zustimmung des Kabinetts, sondern auch die Zustimmung der Drei Mächte zur Voraussetzung hat.

Die Unterzeichnung des Abkommens könnte nach Auffassung der DDR schon kurze Zeit nach der Paraphierung erfolgen. Ostberlin besteht nicht darauf, daß die Unterschrift erst gleichzeitig mit der Unterzeichnung des Schlußprotokolls⁵ zu dem Vier-Mächte-Abkommen erfolgt.

Für uns ist ein gewisser Abstand zwischen der Paraphierung und der Unterzeichnung aus praktischen Gründen erwünscht⁶, da wir in dieser Zeit die gesetzlichen Voraussetzungen für die obligatorische Verplombung von Gütertransporten im Berlin-Verkehr schaffen könnten.

II. Wesentliche Punkte des Entwurfs

1) Verbindung zum Vier-Mächte-Abkommen

Die Bestimmungen der Anlage I des Vier-Mächte-Abkommens (betreffend Zugang) sollen wörtlich, aber ohne Bezugnahme in das deutsche Abkommen übernommen werden. Die Verbindung mit dem Vier-Mächte-Abkommen wird in der Präambel zum Ausdruck gebracht, in der es heißt, daß das Abkommen „in Übereinstimmung mit den Regelungen des Abkommens der vier Regierungen vom 3.9.1971“ geschlossen wird.⁷ Ferner wird in den Schlußbestimmungen festgelegt, daß das deutsche Abkommen zusammen mit dem Vier-Mächte-Abkommen in Kraft tritt und in Kraft bleibt.⁸

4 Zur NATO-Ministerratstagung am 9./10. Dezember 1971 in Brüssel vgl. Dok. 439.

5 Zu dem am 3. September 1971 paraphierten Schlußprotokoll, mit dessen Unterzeichnung das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin in Kraft treten sollte, vgl. Dok. 281, Anm. 2.

6 Der Passus „Für uns ... erwünscht“ wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blech hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Zeitdruck für uns?“

7 Präambel des Entwurfs vom 19. November 1971 für ein Regierungsabkommen 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, in Übereinstimmung mit den Regelungen des Abkommens zwischen den Regierungen der Französischen Republik, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika vom 3. September 1971 übereingekommen, dieses Abkommen abzuschließen.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung über die Delegationssitzung vom 19. November 1971; VS-Bd. 4491 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

8 Schlußbestimmung des Entwurfs vom 19. November 1971 für ein Regierungsabkommen über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „Dieses Abkommen tritt gleichzeitig mit dem Abkommen zwischen der Französischen Republik, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 3. September 1971 in Kraft und bleibt zusammen mit ihm in Kraft.“ Vgl. VS-Bd. 4491 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

2) Persönlicher Geltungsbereich

Die bestehenden Meinungsverschiedenheiten, ob das deutsche Abkommen auch für ausländische Personen- und Güter gilt, sind insoweit ausgeräumt, als die DDR neutrale Formulierungen (Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen der BRD und Berlin (West)) zugestimmt hat. Sie hat auch zu verstehen gegeben, daß sie in der Praxis Ausländer ebenso wie Deutsche behandeln will.⁹ Ihren grundsätzlichen Vorbehalt, daß nämlich die Bundesrepublik nicht für Ausländer Verträge mit der DDR schließen könne, hat Kohl jedoch aufrecht erhalten.

3) Einbeziehung Berlins

Das grundsätzliche Problem ist noch ungelöst. Die neutralen Formulierungen sind zwar so zu verstehen, daß auch Berliner Personen und Güter einbezogen sind. Wir können aber ohne eine klare Einigung in dieser Frage nicht darauf vertrauen, daß die Bundesregierung auch in der Lage sein wird, bei einem vertragswidrigen Verhalten der DDR-Behörden gegenüber Westberlinern zu intervenieren. Darum ist eine klare Einbeziehung Berlins unerlässlich. Wir müssen aber auch deshalb auf einer Klärung dieser Frage bestehen, da die Einbeziehung Berlins in diesen Vertrag als Modell für künftige Verträge mit der DDR gelten wird.

Als Form der Einbeziehung kommt in Betracht:

- eine Berlin-Klausel im Abkommen,
- eine Unterschrift der Bundesregierung auch für Berlin,
- ein Briefwechsel BRD-DDR über die Einbeziehung Berlins.

Nicht akzeptabel sind drei Unterschriften oder ein Briefwechsel DDR/Senat.¹⁰

4) Geltung des DDR-Rechts

Beide Seiten haben einer Formulierung zugestimmt, daß die allgemein üblichen Vorschriften der DDR bezüglich der öffentlichen Ordnung gelten, soweit dieses Abkommen nichts anderes bestimmt.¹¹ Diese Generalklausel ist nicht sehr glücklich, da sie eine allgemeine Regelungszuständigkeit¹² der DDR für die Zugangswege impliziert. Unseren Interessen ist jedoch insoweit Rechnung getragen, als der Vorrang des Transitabkommens und des Vier-Mächte-Abkommens, auf dem jenes beruht, in der Formulierung zum Ausdruck kommt.

5) Anwendung internationaler Konventionen auf den Berlin-Verkehr

Die DDR hat eine entsprechende Forderung fallen gelassen (der Preis dafür war die unter 4) erwähnte Generalklausel). Dennoch ist nicht ausgeschlossen, daß wir uns mit bestimmten Konventionen im Rahmen der Mißbrauchsregelung noch auseinandersetzen werden müssen.

9 Vgl. dazu den Entwurf eines dem Abkommen beizufügenden Schreibens des Staatssekretärs beim Ministerrat der DDR, Kohl, an Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt; Dok. 405, Anm. 3.

10 Zur Einbeziehung von Berlin (West) in ein Transitabkommen vgl. weiter Dok. 432.

11 Vgl. dazu Artikel 2 Absatz 2 des Entwurfs vom 19. November 1971 für ein Regierungsabkommen über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „Im Transitverkehr finden die allgemein üblichen Vorschriften der DDR bezüglich der öffentlichen Ordnung Anwendung, soweit dieses Abkommen nichts anderes bestimmt.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung über die Delegationssitzung vom 19. November 1971; VS-Bd. 4491 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

12 Der Passus „Diese Generalklausel ... Regelungszuständigkeit“ wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blech hervorgehoben. Dazu Ausrufezeichen.

6) Warenbegleitpapiere

Dieser gesamte Komplex ist noch nicht ausdiskutiert. Es geht dabei um

- a) die Festlegung der erforderlichen Begleitdokumente für Gütertransporte;
- b) die Vereinfachung des Warenbegleitscheins, wobei wir einen seit Jahren nicht ausgeübten Genehmigungsvorbehalt der DDR (der ihr von der Sowjetunion früher delegiert worden ist) für die Ausfuhr von Berliner Gütern eliminieren wollen (dies ist ein besonders schwieriger Punkt);
- c) Festlegung der Güterkategorien, für deren Beförderung eine Erlaubnispflicht der DDR anerkannt werden muß (dies entspricht bei gefährlichen Gütern und lebenden Tieren internationaler Praxis).

Es ist in Aussicht genommen, Einzelheiten dieses Komplexes in einem Briefwechsel zu regeln.¹³ Die DDR lehnt es ab, diese den Interzonenhandel berührenden Fragen in das Transitabkommen einzubeziehen.

7) Obligatorische Verplombung

Staatssekretär Bahr hat in Aussicht gestellt, daß sich die Bundesregierung für ein Gesetz zur Einführung der obligatorischen Verplombung (soweit technisch möglich) einsetzen wird. Die ersten Kontakte mit den Parteien haben auch bereits ergeben, daß wahrscheinlich mit einer Mehrheit im Bundestag für ein solches Gesetz gerechnet werden kann. Unter diesen Umständen scheint die DDR bereit, nach Einführung der obligatorischen Verplombung alle Fahrzeuge, die nicht verplombt werden können, nur bei Mißbrauchsverdacht einer Untersuchung zu unterziehen.

Gewisse Schwierigkeiten entstehen dadurch, daß das Gesetz über die obligatorische Verplombung erst nach einer bestimmten Frist (mindestens drei Monate) vollzogen werden kann, da zahlreiche Fahrzeuge erst verschlußsicher gemacht werden müssen. Die DDR weigert sich, vor dem Vollzug die Regelungen für den nicht verplombten Güterverkehr anzuwenden. Es wird z. Z. noch geprüft, ob hinsichtlich dieser Regelungen ein späterer Zeitpunkt des Inkrafttretens möglich wäre.

8) Mißbrauchsregelung¹⁴

In diesem wichtigen Komplex ist noch die Frage offen, wieweit Straftaten, die in der DDR (nicht aber auf den Zugangswegen) begangen wurden, einbezogen

¹³ Zum Briefwechsel vom 15. Dezember 1971 zu den Warenbegleitscheinen vgl. Dok. 432, besonders Anm. 11.

¹⁴ Vgl. dazu Artikel 16 Absatz 1 des Entwurfs vom 19. November 1971 für ein Regierungsabkommen über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „Ein Mißbrauch im Sinne ... liegt vor, wenn ein Transitreisender nach Inkrafttreten dieses Abkommens während der jeweiligen Benutzung der Transitwege rechtswidrig und schuldhaft gegen die allgemein üblichen Vorschriften der DDR bezüglich der öffentlichen Ordnung verstößt, indem er a) Materialien verbreitet oder aufnimmt; b) Personen aufnimmt, c) die vorgesehenen Transitwege verläßt, ohne durch besondere Umstände, wie Unfall oder Krankheit oder durch Erlaubnis der zuständigen Organe der DDR dazu veranlaßt zu sein; d) andere Straftaten begeht; e) durch Verletzung von Straßenverkehrs vorschriften Ordnungswidrigkeiten begeht. Ein Mißbrauch liegt auch dann vor, wenn eine Person an der Mißbrauchshandlung eines Transitreisenden, die dieser nach Inkrafttreten dieses Abkommens während der jeweiligen Benutzung der Transitwege rechtswidrig und schuldhaft begeht oder begangen hat, als Mittäter, Anstifter oder Gehilfe teilnimmt.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung über die Delegationssitzung vom 19. November 1971; VS-Bd. 4491 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

werden sollen.¹⁵ Staatssekretär Bahr hat angeboten, der DDR in diesen Fällen ein Recht auf Festnahme oder Zurückweisung zuzugestehen, wenn die DDR bereit ist, die Republikflüchtigen freizustellen. Eine entsprechende Zusicherung könnte, wie Bahr meint, durch eine einseitige Erklärung der DDR gegeben werden. Die DDR prüft z. Z. diesen Vorschlag und scheint grundsätzlich bereit, darauf einzugehen. Sie würde damit sicherstellen, daß die Republikflüchtigen in Zukunft unbehelligt die Zugangswege benutzen können.

Gegen diese Lösung sind von alliierter Seite Bedenken erhoben worden.¹⁶ Die Westmächte sind der Auffassung, daß ein Recht der DDR zur Festnahme von Personen, die in der DDR irgendwelche Straftaten begangen haben, durch das Vier-Mächte-Abkommen nicht gedeckt ist. Dieser Dissens mit den Alliierten konnte bisher nicht überwunden werden.

9) Zuständigkeiten der Kommission

Über die Einrichtung einer Kommission zur Klärung von Meinungsverschiedenheiten bei der Auslegung und Anwendung des Abkommens besteht Einigkeit.¹⁷ Offen ist lediglich die Frage, ob die Kommission auch Beschwerden in Einzelfällen prüfen soll. Wir sind der Meinung, daß dies unerlässlich ist, um ein reibungsloses Funktionieren des Abkommens zu gewährleisten.

Bräutigam

VS-Bd. 4498 (II A 1)

15 Vgl. dazu Artikel 16 Absätze 3 und 4 des Entwurfs vom 19. November 1971 für ein Regierungsabkommen über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „3) Bestätigt sich der Verdacht, so werden die zuständigen Organe der DDR im angemessenen Verhältnis zur Schwere der Mißbrauchshandlung entsprechend den allgemein üblichen Vorschriften der DDR bezüglich der öffentliche Ordnung a) einen Verweis oder eine Ordnungsstrafe oder eine Verwarnung mit Ordnungsgeld aussprechen oder Gegenstände einziehen; b) Gegenstände sicherstellen oder beschlagnahmen, c) Personen zurückweisen oder zeitweilig von der Benutzung der Transitwege ausschließen oder d) Personen festnehmen. 4) Bei Straftaten können die in Absatz 3) genannten Maßnahmen auch dann getroffen werden, wenn die Straftaten bei einer früheren Benutzung der Transitwege begangen wurden. Das gleiche gilt, wenn ein Transitreisender wegen einer Straftat verfolgt wird, die er durch eine auf dem Gebiet der DDR außerhalb ihrer Transitwege ausgeübte Tätigkeit (Tun oder Unterlassen) begangen hat.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung über die Delegationsitzung vom 19. November 1971; VS-Bd. 4491 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

16 In einem Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit den Botschaftern der Drei Mächte am 22. November 1971 erklärte der französische Botschafter Sauvagnargues, „er sehe die Grundsatzfrage darin, ob auf den Transitwegen Personen festgenommen werden könnten, die keine Straftaten auf diesen Wegen begangen hätten. Er sei der Auffassung, daß dies nach dem Vier-Mächte-Abkommen unzulässig sei. Der in Ziffer 4 des Artikels 16 enthaltene Satz: „Das gleiche gilt, wenn ein Transitreisender wegen einer Straftat verfolgt wird, die er durch eine auf dem Gebiet der DDR außerhalb ihrer Transitwege ausgeübte Tätigkeit (Tun oder Unterlassen) begangen hat“, sei für seine Seite daher nicht akzeptabel.“ Der britische Botschafter Jackling erklärte dazu, „der Wortlaut des Vier-Mächte-Abkommens sei in dieser Hinsicht absolut klar. Die Republikflüchtigen fielen danach nicht unter das Abkommen. Der bereits erwähnte Satz in Art[ikel] 16 Ziffer 4 sei für seine Seite nicht akzeptabel, da er im Widerspruch zum Vier-Mächte-Abkommen stehe. Er empfehle, daß Staatssekretär Bahr dies Herrn Kohl klarmache.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung; VS-Bd. 4489 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

17 Vgl. dazu Artikel 20 Absatz 1 des Entwurfs vom 19. November 1971 für ein Regierungsabkommen über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West): „Die Abkommenspartner bilden eine Kommission zur Klärung von Schwierigkeiten und Meinungsverschiedenheiten bei der Anwendung oder Auslegung dieses Abkommens.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung über die Delegationsitzung vom 19. November 1971; VS-Bd. 4491 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten van Well

II A 1-83.10/1-1620/71 geheim

23. November 1971¹

Über Herrn Staatssekretär² dem Herrn Minister³

Betr. Bahr-Kohl-Gespräche und Ministerbesuch in Moskau⁴

Während des Ministerbesuchs in Moskau werden die Bahr-Kohl-Gespräche wahrscheinlich in eine sehr kritische Phase geraten. In diesen Tagen wird sich nämlich herausstellen müssen, ob die Gespräche so zum Abschluß gebracht werden können, daß der NATO-Ministerrat am 9./10. Dezember⁵ bereits über ihren Abschluß unterrichtet werden und seine Haltung zum Beginn der multilateralen KSE-Vorbereitung bestimmen kann.

Nach dem gestrigen Gespräch von Staatssekretär Bahr mit den drei Botschaftern⁶ muß davon ausgegangen werden, daß Staatssekretär Bahr noch große Anforderungen an die Konzessionsbereitschaft der DDR zu stellen hat, um den Erwartungen der Drei Mächte gerecht zu werden. Das Schlüsselproblem für den Abschluß der Verhandlungen scheint die Frage der Mißbrauchsklausel⁷ zu sein. Hier haben die Alliierten die offensichtlich unabdingbare Forderung gestellt, daß das deutsche Abkommen sich strikt an das Vier-Mächte-Abkommen hält.⁸ Das würde bedeuten, daß ein Mißbrauch im Sinne des Abkommens nur vorliegt, wenn die Handlung während des Transits auf den Transitstrecken begangen wird. Die Alliierten verlangen unzweideutige Deckungsgleichheit von Vier-Mächte-Abkommen und deutschem Abkommen.

Staatssekretär Bahr hat mir gestern nach dem Gespräch mit den Botschaftern gesagt, daß er die alliierte Forderung für unerreichbar halte. Eventuell könne man erreichen, daß Leute, die von der DDR wegen eines schweren Delikts, das in der DDR begangen wurde, gesucht werden, von der Benutzung der Transit-

1 Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blech am 24. November 1971 vorgelegen, der die Aufzeichnung an Vortragenden Legationsrat Bräutigam und an Legationsrat I. Klasse Kastrup weiterleitete.

Hat Bräutigam vorgelegen.

Hat Kastrup am 25. November 1971 vorgelegen.

2 Paul Frank.

3 Hat Bundesminister Scheel am 23. November 1971 vorgelegen.

Dazu vermerkte Vortragender Legationsrat Hallier am 23. November 1971 handschriftlich: „(Ist mit StS Frank so besprochen)“.

4 Bundesminister Scheel hielt sich vom 25. bis 30. November 1971 in der UdSSR auf. Vgl. dazu Dok. 416 – Dok. 420.

5 Zur NATO-Ministerratstagung in Brüssel vgl. Dok. 439.

6 Zum Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit den Botschaftern Jackling (Großbritannien) und Sauvagnargues (Frankreich) sowie mit dem amerikanischen Botschaftsrat Dean am 22. November 1971 vgl. Dok. 410, Anm. 16.

7 Zu Artikel 16 des Entwurfs vom 19. November 1971 für ein Abkommen über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West) vgl. Dok. 410, Anm. 14 und 15.

8 Vgl. dazu Anlage I, Absatz 2b) und 2d) des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971; Dok. 339, Anm. 5, bzw. Dok. 293, Anm. 15.

strecken ausgeschlossen werden (Fahndungslisten). Es sei jedoch nicht vorstellbar, daß die DDR Republikflüchtigen ohne zeitliche Begrenzung den Transit gestatten würde. Wenn diese Forderung aufrechterhalten werde, werde er seinen Verhandlungsauftrag zurückgeben.

Unter diesen Umständen ist zu überlegen, ob nicht der Besuch des Herrn Ministers in Moskau benutzt werden sollte, um die Verhandlungsposition von Staatssekretär Bahr in dieser Frage (und in der Frage der Berlin-Einbeziehung) zu entlasten. Der Minister könnte Herrn Gromyko darauf aufmerksam machen, daß die Drei Mächte in der Frage der Mißbrauchsklausel keine Definition akzeptieren wollten, die von dem Wortlaut des Vier-Mächte-Abkommens abweiche. Andererseits habe die DDR den festen Standpunkt eingenommen, auch Leute verhaften und zurückweisen zu können, die nicht unter die Mißbrauchsklausel des Vier-Mächte-Abkommens fallen. Wir sähen uns außerstande, die drei Westmächte zu einem Kompromiß zu bewegen, da die Formulierung des Vier-Mächte-Abkommens eindeutig sei. Auch würde eine Verschlechterung des deutschen Abkommens gegenüber dem Vier-Mächte-Abkommen gerade in dieser Frage die Ratifikationsdebatte schwer belasten. Wir seien andererseits bereit, bei Überwindung dieser Schwierigkeit und bei akzeptabler Lösung der Einbeziehung Westberlins die Ratifikation schon einzuleiten und in die multilaterale KSE-Vorbereitung schon einzuwilligen, wenn die deutschen Verhandlungen in der Sache abgeschlossen und ihre Übereinstimmung mit dem Vier-Mächte-Abkommen durch die Botschafter der Vier Mächte formell festgestellt werden seien.

Ein beiderseitiges Entgegenkommen in diesen Fragen, nämlich

DDR: in Sachen Mißbrauchsklausel und Berlin-Einbeziehung

BRD: in Sachen Beginn des Ratifikationsverfahrens und der multilateralen KSE-Vorbereitung

würde einem Festfahren des gesamten Verhandlungsprozesses und einer dilatorischen Entscheidung des NATO-Ministerrats in der Frage der KSE-Vorbereitung vorzuziehen sein.

van Well

VS-Bd. 4498 (II A 1)

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

II A 3-84.10/3-3984/71 VS-vertraulich

23. November 1971¹

Fernschreiben Nr. 5626 Plurex

Aufgabe: 24. November 1971, 18.02 Uhr

Betr.: Bündnisinterne Überlegungen zu einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Bezug: Drahtbericht Nr. 1202 vom 17.11.71 VS-v²

Bei der Erörterung der KSE-Papiere am 23./25. November möchte ich Sie bitten, dem Rat die nachstehenden grundsätzlichen Überlegungen vorzutragen:

I. 1) Die Diskussion der mit einer KSE zusammenhängenden Probleme im Bündnis hat einen Stand erreicht, bei dem Übereinstimmung und Meinungsunterschiede deutlicher als bisher zutage treten. Unter Berücksichtigung der bisherigen Erörterungen ergibt sich uns im gegenwärtigen Stadium folgendes Bild:

2) Der Harmel-Bericht vom Dezember 1967³ formuliert die Überzeugung der Allianz, daß militärische Sicherheit und Entspannungspolitik keine Gegensätze sind, sondern sich ergänzen. Die Ziffer 12 dieses Berichts lautet:

„The Allies will examine and review suitable policies designed to achieve a just and stable order in Europe to overcome the division of Germany and to foster European security. This will be part of a process of active and constant preparation for the time when fruitful discussions of these complex questions may be possible bilaterally or multilaterally between Eastern and Western nations.“

3) Die Zeit zur Verwirklichung dieses Programms der Allianz scheint jetzt heranzureifen. Eine Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa kann – unter der Voraussetzung einer sorgfältigen Vorbereitung – dazu beitragen, Sachfragen der Sicherheit und der Zusammenarbeit zu lösen. Sie kann – bei erfolgreichem Verlauf – dem Ziel der Entspannung dienen. Ohne ausreichende sachliche Ergebnisse dagegen wäre eine KSE in ihrer Wirkung gegen die Interessen der an ihr teilnehmenden westlichen Staaten gerichtet; sie würde in diesem Fall die Ost-West-Beziehungen nicht fördern, sondern hemmen.

4) Auch ohne eine KSE würden die Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa auf der politischen Agenda stehen. Wenn wir sie nicht alle gemein-

1 Der Drahterlaß wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Freiherr von Groll konzipiert, der handschriftlich vermerkte: „Die Referate I A 7, II A 1, II B 2 und V 1 waren beteiligt. Text wurde in Anwesenheit von Botsch[after] Krapf, Botsch[after] Roth und H[errn] Dg II A i.V. ausgearbeitet.

1 Exemplar von H[errn] Krapf bereits am 22.11. mitgenommen.“

Ministerialdirektor von Staden vermerkte handschriftlich: „Bitte Herrn Staatssekretär nach Washington mitgeben. Dito in Akte Moskau d. H[errn] BM u. DPol.“

2 Vgl. Dok. 397.

3 Für den Wortlaut des „Berichts des Rats über die künftigen Aufgaben der Allianz“ (Harmel-Bericht), der dem Communiqué über die NATO-Ministerratstagung am 13./14. Dezember 1967 in Brüssel beigelegt war, vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 75-77. Vgl. dazu auch AAPD 1967, III, Dok. 435.

sam in einer KSE behandeln, müßten die einzelnen Staaten sie womöglich bilateral lösen. Solch ein Bilateralismus würde nach unserer Überzeugung den Zusammenhalt und die innere Geschlossenheit der Allianz aushöhlen.

5) Das Bündnis wird seiner Forderung nach konkreten sachlichen Ergebnissen im Bereich der Sicherheit und Zusammenarbeit um so mehr Gewicht geben können, je sorgfältiger es vorher intern seine Positionen klärt und je genauer es sie abstimmt. Diese Erkenntnis sollte uns befähigen, die bestehenden Meinungsunterschiede im Bündnis möglichst bald zu überwinden und uns in operativ verwertbarer Form auf die Konferenz und ihre multilaterale Vorbereitungsphase einzurichten. Dabei können und dürfen wir uns nicht auf die Defensive beschränken. Vielmehr sollten wir alle Möglichkeiten, die unsere gemeinsame Zugehörigkeit zum Bündnis bietet, ausnützen, um die Konferenz zu einem Instrument der Durchsetzung unserer Zielsetzungen zu machen. Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sollten sich so entwickeln, wie es unseren Grundüberzeugungen und den Werten, für die unser Bündnis steht, entspricht.

6 a) Ziel der allianzinternen Vorbereitung sollte es sein, eine so weitgehende Harmonisierung der Auffassungen⁴ zu den Sach- und Verfahrensfragen zu erreichen, wie die jeweiligen Themen dies erfordern. In unseren Erörterungen sollte ganz deutlich werden, wo für die einzelnen Mitgliedstaaten besondere Schwierigkeiten liegen, deren Beachtung durch die Allianzpartner geboten ist. Wesentliche Interessen eines Mitgliedes des Bündnisses dürfen nicht verletzt werden.

6 b) Diese Feststellung gilt bezüglich der Bundesrepublik insbesondere für den Grundsatz, daß Verlauf und Ergebnisse einer KSE den Modus-vivendi-Charakter unserer ost- und deutschlandpolitischen Initiativen nicht beeinträchtigen dürfen. Wir wünschen daher keine Entscheidungen, diefriedensvertragsähnliche Regelungen multilateral nachholen würden, die wir bilateral in den Moskauer und Warschauer Verträgen vermieden haben. Eine Konferenz mit einer solchen Thematik lehnen wir ab. Sie würde auch den Interessen der Allianz insgesamt zuwiderlaufen.

II. 7) Zusätzliche Entspannung in Europa, die der Sicherheit zugute käme, kann durch

- die gemeinsame Definition von Grundsätzen zwischenstaatlicher Beziehungen oder Wohlverhaltensregeln einschließlich Gewaltverzicht in Verbindung mit
- Maßnahmen militärischen Charakters und zugleich
- durch engere Zusammenarbeit im wirtschaftlich-wissenschaftlich-technischen Bereich und bei Umweltfragen

erreicht werden, vorausgesetzt, daß die andere Seite sich kooperationsbereit zeigt.

8 a) Die Formulierung der nach unserer Überzeugung unverzichtbaren rechtlichen Grundlagen für die Beziehungen zwischen Staaten könnte in Form einer

⁴ An dieser Stelle wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Freiherr von Groll nach Abgang des Drahterlasses handschriftlich eingefügt: „und Verhandlungspositionen“. Dazu vermerkte Groll handschriftlich: „Zusatz an Graf Rantzau telefonisch durchgegeben (Weisung D Pol).“

Deklaration geschehen, die dem gegenwärtigen Reifegrad der Ost-West-Beziehungen besser als ein Vertrag entspricht. Wir sollten der östlichen Seite klar zu verstehen geben, daß ohne strikte Respektierung dieser Grundsätze die Vertrauensbasis für eine echte Entspannung nicht entstehen kann. Der angestrebte Zustand des Friedens in Europa setzt die loyale Anwendung der Grundsätze des Völkerrechts voraus. Die Unvereinbarkeit dieser Prinzipien mit jeglicher Doktrin einer begrenzten Souveränität sollte deutlich gemacht werden.

8 b) Die in unseren Augen für die Allianz wesentlichen Gesichtspunkte zur Frage der Grundsätze zwischenstaatlichen Beziehungen sind in dem von der deutschen und amerikanischen Delegation am 5. November 1971 im Politischen Ausschuß eingebrochenen Entwurf einer Erklärung⁵ berücksichtigt. Wir glauben, daß dieses Papier eine nützliche Grundlage für unsere weiteren Überlegungen zu dem Thema sein würde. In dem Entwurf haben wir aus den oben erwähnten Gründen der Wahrung des Modus-vivendi-Charakters unserer Ost- und Deutschlandpolitik von einer spezifischen Grenzaussage abgesehen. Der Grundsatz der Respektierung der Grenzen ist ohnehin bereits im Gewaltverbot enthalten.

Zusatz (nur auf besondere Frage): Sollte eine Grenzaussage dennoch unvermeidlich sein, so könnten wir uns auf die Feststellung beschränken, daß kein an der KSE teilnehmender Staat beabsichtigt, seine Grenzen gewaltsam zu verändern.

9 a) MBFR ist ein eigenständiges, in sich geschlossenes Thema der Bemühungen um zusätzliche Sicherheit durch Rüstungskontrolle und Rüstungsbegrenzung, das grundsätzlich auch unabhängig vom Zustandekommen einer KSE verhandelt werden kann.

9 b) Die mit MBFR angestrebte Verminderung der Gefahren der militärischen Konfrontation ist jedoch ein wichtiges sicherheitspolitisches Ziel, dessen Einbeziehung in einer KSE aus folgenden Gründen notwendig erscheint:

MBFR

- ist ein von der NATO und von ihren Mitgliedern gemeinsam getragenes Entspannungskonzept, das die Sicherheitsproblematik und die Gefahren der militärischen Konfrontation auf einer KSE bewußt machen und ein gemeinsames Vorgehen des Bündnisses erfordern würde. Ohne das Sichtbarwerden dieser Problematik würde die Konferenz ihren Namen nicht verdienen;
- würde sicherstellen, daß die Vereinigten Staaten und Kanada an einer KSE aus eigenem Recht und nicht auf Grund eines Zugeständnisses der anderen Seite teilnehmen würden;
- würde der ursprünglichen, rein politisch motivierten Initiative des Warschauer Pakts⁶ eine Entspannungsiniziative der Mitglieder des Nordatlantischen Bündnisses auf sicherheitspolitischem Gebiet gegenüberstellen.
- Die KSE könnte den prozeduralen Rahmen für die Erörterung bestimmter Substanzfragen abgeben. MBFR als bisher konkretestes im Bündnis bereits

⁵ Zur „Draft Declaration on Principles Governing Relations between States“ vom 5. November 1971 vgl. Dok. 397, Anm. 6.

⁶ Vgl. dazu den Vorschlag der Staaten des Warschauer Pakts vom 17. März 1969 über die Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz („Budapester Appell“); Dok. 13, Anm. 5.

weitgehend abgestimmtes Thema der Sicherheit könnte in diesen Rahmen eingefügt werden, wobei solche Elemente des MBFR-Komplexes zum Zuge kämen, die politisch bedeutsam wären, aber noch keine Auswirkung auf das Streitkräfteniveau hätten, z.B. die MBFR-Grundsätze und Kriterien. Hiermit könnten auch Interessenunterschiede (Bevorzugung von MBFR oder KSE) und Besorgnisse über ein zu weites Auseinanderklaffen zwischen militärischen Reduzierungen und politischer Entspannung ausgeglichen werden.

9 c) Sollten vorrangige Interessen einzelner Bündnispartner zu MBFR-Verhandlungen vor oder während der Vorbereitungsphase von KSE führen, so müßte von vornherein geklärt sein, daß Verhandlungen über Truppenreduzierungen von Verhandlungen über politisch stabilisierende Vereinbarungen begleitet werden, da nur auf diese Weise die politisch relevanten MBFR-Aspekte zu gegebener Zeit in den KSE-Rahmen eingefügt werden können. Ein solches Vorgehen hätte eine enge Abstimmung und Koordinierung zwischen den vorauslaufenden MBFR-Verhandlungen und der Vorbereitungsphase einer KSE im Bündnis zur Voraussetzung.

10) Im Bereich der Zusammenarbeit auf wirtschaftlich-wissenschaftlich-technischem Gebiet, auf dem kulturellen Sektor und bei Umweltfragen sollten wir – auch hier unter gebührender Berücksichtigung der Interessen unserer Allianzpartner und der Dritten Welt sowie unserer vertraglichen Verpflichtungen – möglichst konkrete, attraktive Angebote unterbreiten. Diese vor allem würden uns dem Ziel einer größeren Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen näherbringen, das nicht zuletzt uns Deutschen am Herzen liegen muß. Damit könnten wir eine Evolution in Gang setzen, die zu freieren Beziehungen auch zwischen den Völkern Europas führt.

III. 11) Sorgfältige sachliche Vorbereitung bedeutet, daß die Länge der multilateralen Vorbereitungszeit nicht im voraus bestimmt werden kann. Sie bemäßt sich allein danach, wann die zur Einberufung der Konferenz sachlich notwendigen Ergebnisse vorliegen.

12) Die entscheidenden Funktionen einer gründlichen multilateralen Vorbereitung sind:

- Erörterung von Sachfragen mit dem Ziel einer
- Einigung auf eine Tagesordnung sowie auf
- die Form (den Typ) der Konferenz, und schließlich
- die Festsetzung eines Termins für die Einberufung der Konferenz.

13) Die Vorbereitung könnten wir uns als einen abgestuften Prozeß vorstellen, der über eine erste Fühlungnahme (Teesalon unter Leitung der Missionschefs in einer neutralen Hauptstadt⁷) zu intensiveren Sachgesprächen auf der gleichen Ebene und schließlich zu einer Vorkonferenz auf hoher Expertenebene führt. Der Übergang zu den jeweils folgenden Stufen des Vorbereitungsprozesses sollte durch entsprechende Regierungentscheidungen kontrolliert und im Bünd-

⁷ Vgl. dazu den finnischen Vorschlag vom 29. Juli 1970, in Helsinki Vorgespräche über eine Europäische Sicherheitskonferenz aufzunehmen; Dok. 183, Anm. 6.

nis abgestimmt werden. Zur Frage der Teilnahme der DDR verweisen wir auf das von der Bonner Vierergruppe vorgelegte Positionspapier.⁸

14) Die Vorkonferenz würde darüber zu befinden haben, ob das Ergebnis der Vorarbeiten es ermöglicht, den Regierungen die Einberufung der Konferenz zu empfehlen. Sollte man sich z. B. für das französische Konferenzmodell entscheiden, dann könnte die Vorkonferenz u. a. die präzisen Mandate für die von den Außenministern zu berufenden Kommissionen entwerfen.

15) Für jeden denkbaren Konferenztyp gilt die Voraussetzung einer gründlichen sachlichen Vorbereitung. Unter den möglichen Modellen hat der französische Dreistufenplan nicht zuletzt den Vorzug, daß er die Frage einer ständigen Einrichtung offen läßt, deren Nützlichkeit sich erst an Hand der Arbeitsergebnisse der Kommissionen beurteilen läßt.

16) Zum Beginn der multilateralen Phase möchte die Bundesregierung erst nach dem Besuch des Bundesaußenministers in Moskau⁹ Stellung nehmen.¹⁰

Staden¹¹

VS-Bd. 4599 (II A 3)

⁸ Am 5. November 1971 übermittelte Ministerialdirigent van Well die vom Politischen Ausschuß der NATO erbetene Stellungnahme der Bonner Vierergruppe zu den deutschlandpolitischen Aspekten einer KSE. Darin wurde zu einer Teilnahme der DDR ausgeführt: „In 1970, the Finnish government circulated a memorandum to all European governments, including those of the FRG and the GDR despite the absence of diplomatic relations with either. The formal move to a CES might begin as a result of those concerned accepting the invitation by the Finnish government to attend a CES or a meeting preparatory to a CES in Helsinki. [...] If it became apparent in connection with the invitation that the GDR was also being invited, the question would arise of making some disclaimer in replying. Participation in a multilateral international meeting convened by another state would not in itself imply recognition. It would not be essential as a matter of law to make a disclaimer. However, in order to avoid any misunderstandings, especially in international organizations which the GDR keeps applying to join, it would be desirable in any reply to state that acceptance of the invitation to attend a conference together with the GDR was not to be regarded as implying recognition.“ Vgl. den Runderlaß; VS-Bd. 4609 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

⁹ Bundesminister Scheel hielt sich vom 25. bis 30. November 1971 in der UdSSR auf. Vgl. dazu Dok. 416-Dok. 420.

¹⁰ Am 26. November 1971 berichtete Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), daß der Ständige NATO-Rat sich am 25./26. November mit der Vorbereitung einer Europäischen Sicherheitskonferenz befaßt habe. Hinsichtlich einer möglichen Teilnahme der DDR sei von den NATO-Mitgliedstaaten, die nicht der Bonner Vierergruppe angehörten, um „unverzügliche Vorlage des Arbeitsergebnisses der Bonn-Gruppe“ gebeten worden: „Es war unverkennbar, daß sich darin einerseits eine Verärgerung dieser Allianzpartner darüber wiederspiegelte, daß sie sich über den Stand der deutschlandpolitischen Überlegungen zur KSZE nicht mehr für unterrichtet halten, und andererseits die Befürchtung sichtbar wurde, die Bonn-Gruppe wolle die Entscheidung des Rats in einer so bedeutenden Frage präjudizieren.“ Hinsichtlich des Beginns der multilateralen Vorbereitungsphase sei von belgischer Seite auf die Notwendigkeit hingewiesen worden, Einigkeit zu erzielen. Dazu habe der französische Botschafter bei der NATO, de Tricornot de Rose, erklärt, „er halte es für nahezu aussichtslos, im NATO-Rat erneut den Versuch einer Einigung zu unternehmen. Angesichts der bekannten Meinungsverschiedenheiten in wesentlichen Fragen sei der NATO-Rat mit einer solchen Aufgabe überfordert. Zunächst müsse das Ergebnis der Erörterungen im Ministerrat abgewartet werden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1245; VS-Bd. 4599 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

Am gleichen Tag teilte Krapf mit, daß der Ständige NATO-Rat am Nachmittag des 26. November 1971 „die Erörterung des Berichts des Vorsitzenden des Politischen Ausschusses zur Vorbereitung einer KSZE“ abgeschlossen habe. Eine Neufassung des Berichts werde in einigen Tagen vorliegen. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1247; VS-Bd. 4599 (II A 3); b 150, Aktenkopien 1971.

¹¹ Paraphe.

413

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten van Well

II A 1-83.10/1-1636/71 geheim

25. November 1971¹Herrn Staatssekretär²

Betr.: Transitverhandlungen mit der DDR

Am 24. November 1971 fand abends eine Konsultation mit den drei alliierten Botschaftern³ statt, an der außer den Botschaftsräten Dean, Audland und Lustig, Staatssekretär Bahr, MD Sahm, MDg van Well, VLR I Blech, VLR Eitel und VLR Bräutigam teilnahmen. Aus dem Gespräch, über das im Bundeskanzleramt eine ausführliche Niederschrift angefertigt wird⁴, ist folgendes festzuhalten:

1) Staatssekretär Bahr erläuterte eingangs die Verhandlungssituation. Kohl habe unseren letzten mit den Alliierten abgestimmten Vorschlag einer Mißbrauchsklausel (Zurückweisung von Personen, die in der DDR Gewaltverbrechen begangen haben)⁵ als völlig unakzeptabel abgelehnt und erklärt, daß er in dieser Situation nichts anderes tun könne als abzureisen. Kohl habe zu verstehen gegeben, daß er unter diesen Umständen nicht mit einer Fortsetzung der Verhandlungen noch in diesem Jahr rechne. Er selbst werde wahrscheinlich abgelöst werden. Nur mit großer Mühe habe er, Bahr, Kohl davon abhalten können, sofort zurückzufahren.⁶

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

2 Hat Staatssekretär Frank vorgelegen.

3 Roger W. Jackling (Großbritannien), Kenneth Rush (USA) und Jean Sauvagnargues (Frankreich).

4 Für die Gesprächsaufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Eitel vgl. Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 398 B. Für einen Auszug vgl. Anm. 6.

5 Vgl. dazu das Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit den Botschaftern Jackling (Großbritannien), Rush (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) am 22. November 1971; Dok. 410, Anm. 16.

6 Am 24. November 1971 berichtete Staatssekretär Bahr den Botschaftern der Drei Mächte, Jackling (Großbritannien), Rush (USA) und Sauvagnargues (Frankreich), daß am selben Tag außer einer kurzen Delegationssitzung ausschließlich Vier-Augen-Gespräche zwischen ihm und dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, stattgefunden hätten. Dabei habe er Kohl über die vorangegangenen Konsultationen mit den Drei Mächten informiert: „Kohl habe reagiert, indem er erklärt habe, daß hierdurch eine völlig neue Situation geschaffen werde. Nach seinen Instruktionen und nach dem, was er auf höchster erreichbarer Ebene mit der Sowjetunion konsultiert habe – dabei habe sich aus einer späteren Wendung ergeben, daß er offenbar in den letzten Tagen in Moskau gewesen sei – könne er jetzt nur zurückfahren. Kohl habe weiter erklärt, es sei völlig unmöglich, zu diesem Stadium der Verhandlungen eine Regelung des Mißbrauchs vorzusehen, durch welche die bisherigen Regelungen ad absurdum geführt würden. Er sei persönlich dem Vorwurf ausgesetzt, unseren Argumenten zu weit entgegengekommen zu sein. Auch in der Sowjetunion habe man ihm vorgehalten, daß seine Auslegung über das Vier-Mächte-Abkommen hinausgehe, und von Honecker habe er den Vorwurf hören müssen, daß er Konformist sei. Wenn er jetzt zurückfahre, so sei das gleichbedeutend damit, daß er als Verhandlungsführer abgelöst werde sowie daß in diesem Jahr es keinen neuen Termin für Verhandlungen geben werde.“ Bahr fügte hinzu, „daß er glaube, nach diesen einjährigen Verhandlungen Kohl zu kennen. Er sei fest überzeugt, daß dessen Ausbruch nicht gespielt gewesen sei. Kohl habe bemerkt, daß die Welt nicht untergehen werde. Die DDR brauche das Vier-Mächte-Abkommen nicht.“ Vgl. die Gesprächsaufzeichnung; Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 398 B.

Staatssekretär Bahr erklärte weiter, daß er die Reaktion Kohls ernstnehme. Er hielt den Botschaftern vor Augen, daß, wenn sich beide deutsche Seiten über die Interpretation des Vier-Mächte-Abkommens nicht einigen könnten, sie möglicherweise ihren Auftrag an die Vier Mächte zurückgeben müßten. Es könne nicht Sache der Deutschen sein, über eine strittige Interpretation des Vier-Mächte-Abkommens zu entscheiden. Die Deutschen müßten dann eben bekennen, daß sie nicht in der Lage seien, eine Vereinbarung zu treffen, die den Intentionen und dem Verständnis der Vier Mächte entspreche.

Die drei Botschafter äußerten mit großem Nachdruck Bedenken gegen einen derartigen Abbruch der Verhandlungen. Es seien ihrem Eindruck nach praktisch nur zwei wesentliche Fragen offen, nämlich ein Punkt der Mißbrauchsregelung und die Einbeziehung Berlins. Die Bundesregierung solle ruhig und ohne Zeitdruck weiterverhandeln und nicht von sich aus die Verhandlungen abbrechen. Es sei im übrigen nicht Sache der Drei, etwa zusammen mit der Sowjetunion, eine bestimmte Interpretation des Vier-Mächte-Abkommens zu geben. Es gehe bei den strittigen Punkten überhaupt nicht um eine Interpretation eines mehrdeutigen Textes, sondern um den Versuch der DDR, sich der Bindung an einen eindeutigen Text zu entziehen. „Zivile Personen und Güter“⁷ seien eben alle zivilen Personen, ohne Einschränkung durch Staatsangehörigkeit usw.; auch die in Konsultation und in Übereinkunft mit der DDR niedergelegte Mißbrauchsregelung des Annex I⁸ sei ganz klar und lasse für den Zugriff wegen Straftaten außerhalb der Transitwege keinen Raum.

Staatssekretär Bahr kam auf die Frage einer Rückgabe des Auftrags an die Vier Mächte nicht mehr zurück.

2) Im Verlauf des Gesprächs stellten die Botschafter fest, daß sie den Text des Abkommensentwurfs, so wie er jetzt stehe, abgesehen von dem umstrittenen Art. 16, Ziff. 4, Satz 2 ihren Regierungen zur Billigung empfehlen könnten.⁹ Bedenken zu anderen Formulierungen hätten nicht das gleiche Gewicht. Sie seien bereit, sie zurückzustellen.

3) Zum Mißbrauch unterrichtete Staatssekretär Bahr die Botschafter von einem neuen Vorschlag Kohls:

Die zuständigen Organe der DDR werden Personen, bei denen Gründe zur Strafverfolgung wegen anderer als der in Art. 16, Abs. 1 und 4 bezeichneten Fälle vorliegen, grundsätzlich bereits vor Antritt der Transitreise an den Grenzübergangsstellen zurückweisen.

Dieser Vorschlag, so sagte Bahr, komme unseren Vorschlägen entgegen. Allerdings sei die Frage der Republikflüchtigen in dieser Formel offengeblieben.

Die Botschafter erklärten, daß Ziff. 4, Satz 2 des Art. 16 (Straftaten, die in der DDR, aber außerhalb der Zugangswege begangen worden sind) für ihre Regie-

⁷ Vgl. dazu Teil II, Abschnitt A des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971; Dok. 335, Anm. 8.

⁸ Für Anlage I, Ziffer 2d) des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. Dok. 339, Anm. 6.

⁹ Zu Artikel 16 des Entwurfs vom 19. November 1971 für ein Abkommen über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West) vgl. Dok. 410, Anm. 14 und 15.

rungen nicht akzeptabel sei. Sie müßten auf einer Streichung bestehen. Andernfalls könnten sie ihren Regierungen das deutsche Abkommen nicht zur Billigung empfehlen. Zu dem neuen Vorschlag Kohls äußerten sie sich nicht näher, gaben aber zu verstehen, daß sie über die Substanz des am Vormittag abgestimmten Vorschlags nicht hinausgehen könnten, d.h. daß nur solche Personen zurückgewiesen werden könnten, die wegen bestimmter in der DDR begangener Gewaltverbrechen verfolgt würden.

Staatssekretär Bahr und die Botschafter kamen schließlich überein, daß Ziff. 4, Satz 2 des Art. 16 ersetztlos gestrichen werden sollte. Staatssekretär Bahr erklärte sich einverstanden, dies Kohl mitzuteilen.

4) Zur Frage der Einbeziehung Berlins in das Transitabkommen unterrichtete Staatssekretär Bahr die Botschafter von folgendem Vorschlag Kohls:

a) Die DDR teilt dem Regierenden Bürgermeister in einem Brief mit, daß das Transitabkommen mit der Bundesrepublik paraphiert worden sei und daß sie bereit sei, das Abkommen sinngemäß auf Personen und Güter West-Berlins anzuwenden. Voraussetzung dafür sei aber, daß der Senat die sich aus dem Abkommen ergebenden Verpflichtungen übernehme.

b) Die DDR unterrichtet ferner die Vier Mächte von der Paraphierung des Abkommens und bittet sie, dieses in das Schlußprotokoll aufzunehmen. Ferner teilt sie den Vier Mächten mit, daß sie bereit sei, das Abkommen sinngemäß auf Personen und Güter West-Berlins anzuwenden.

Gegen diesen Vorschlag wurden von alliierter Seite Bedenken erhoben. Der französische Botschafter erklärte, ein solches Verfahren erwecke den Eindruck, als ob ein autonomer Vertrag zwischen dem Senat und der DDR geschlossen werden sollte. Auf diese Weise würden zwei getrennte Kategorien des Transitverkehrs geschaffen. Das sei nicht akzeptabel. Der amerikanische Botschafter wies darauf hin, daß nach dieser Prozedur keine bindende Verpflichtung der DDR über die Einbeziehung West-Berlins zustande komme. Es bleibe eine einseitige Zusicherung. Alle Botschafter sprachen sich dafür aus, daß drei Unterschriften unter das Transitabkommen die klarere Lösung sei. Es sei aber Sache der Bundesregierung, darüber zu entscheiden.

Staatssekretär Bahr erklärte, drei Unterschriften würden den Eindruck einer besonderen politischen Einheit West-Berlins erwecken und seien deshalb für die Bundesregierung nicht akzeptabel. Wir dächten stattdessen an einen Briefwechsel BRD/DDR, in dem festgestellt würde, daß das Transitabkommen auch auf West-Berlin Anwendung finde, wenn die Voraussetzungen dafür vorlägen. Wir würden dies den Drei Mächten und die DDR es der Sowjetunion mitteilen. Dieses Verfahren sei aber bisher von der DDR nicht akzeptiert worden. Die Botschafter gingen auf diese Konstruktion nicht näher ein.

5) Zu einer längeren Diskussion kam es über Fragen des persönlichen Geltungsbereichs des Transitabkommens. Staatssekretär Bahr erläuterte, daß die DDR neutrale Formulierungen akzeptiere und ausländische Personen und Güter auch in der Praxis gleich behandeln wolle. Die DDR sei aber nicht bereit, dies expressis verbis in das Abkommen hereinzuschreiben.

Die Botschafter erklärten dazu, daß der Abkommensentwurf nach seinem Wortlaut für alle Personen und Güter gelte. Dies sei das Entscheidende. Eine Unter-

scheidung oder unterschiedliche Behandlung des ausländischen Verkehrs dürfe es nicht geben. Von diesem im Vier-Mächte-Abkommen festgelegten Grundsatz würden sie nicht abgehen. Das gelte auch für die Pauschalregelung mit Ausnahme der Visagebühren, deren Einbeziehung seinerzeit in den Vier-Mächte-Verhandlungen offengeblieben sei. Vor allem der amerikanische Botschafter betonte, daß die Pauschalregelung auch die Straßenbenutzungsgebühren für Ausländer einbeziehen müsse.

II. Die Konsultation vom 24. November war durch eine deutlich sichtbare Irritation der alliierten Botschafter gekennzeichnet. Die Darlegungen Staatssekretär Bahrs haben auf alliierter Seite offenbar den Eindruck verstärkt, daß wir durch eine weite Auslegung des Vier-Mächte-Abkommens den Interessen der DDR mehr entgegenkommen wollen, als die Drei Mächte dies für politisch und rechtlich vertretbar halten. Besonders überrascht hat sie dabei, daß sich Staatssekretär Bahr für bestimmte, von ihm als berechtigt anerkannte Interessen der DDR mit Nachdruck eingesetzt hat. In dem Gespräch wurde deutlich, daß Bahr seine Verhandlungsmöglichkeiten anders als die Botschafter einschätzt. Ferner durfte es ihm darum gehen, künftige Verhandlungen mit der DDR über andere Fragen jetzt nicht durch, wie er meint, unnötige Härte in Prinzipienfragen ohne praktische Bedeutung psychologisch zu belasten.

Die von Staatssekretär Bahr erwähnte Möglichkeit, den Verhandlungsauftrag an die Vier Mächte zurückzugeben, ist von den Botschaftern offenbar nicht als ernst gemeint empfunden worden. Jedenfalls haben sie deutlich gemacht, daß ihnen dies als ein schwerer taktischer Fehler erscheinen würde. Die Botschafter sind der Meinung, daß unsere Verhandlungsposition stark genug ist, die offenen Fragen befriedigend zu lösen, sofern wir uns nicht selbst unter Zeitdruck setzen. Ein Zwang, vor der NATO-Ministertagung fertig zu werden, wird von ihnen nicht gesehen.

Ob der sowjetische Druck groß genug sein wird, die DDR zu veranlassen, in einer für sie außerordentlich wichtigen Prinzipienfrage nachzugeben, bleibt abzuwarten. Die politische Gesamtlage spricht dafür, daß dies der Fall sein wird.

van Well

VS-Bd. 4498 (II A 1)

414

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt**Geheim****25. November 1971¹**

Betr.: Persönliches Gespräch mit Staatssekretär Kohl am 25. November 1971,
14.00 Uhr, in meinem Dienstzimmer²

- 1) Herr Kohl teilte mit, daß seine Seite zur Frage der Erstreckung des Transitabkommens auf Berlin (West)³ keine neuen Vorschläge zu machen habe. Unsere Vorschläge⁴ seien nicht akzeptabel. Die Frage sei völlig offen.
- 2) Kohl verlas die anliegenden Protokoll-Notizen.⁵ Sie entsprächen den Wünschen, die ich nach meiner Besprechung mit den drei Botschaftern am Abend des 24.⁶ ihm übermittelt hätte. Dies sei das äußerste an Entgegenkommen. Die Verhandlungsmöglichkeiten in dieser Sache seien erschöpft. Er gehe außerdem davon aus, daß damit die befürwortende Stellungnahme der drei Botschafter für das Transitabkommen möglich geworden sei.
- 3) Er sei in der Lage, zum Thema der Behandlung von Bürgern dritter Staaten folgendes zu erklären:
 - a) Die DDR ist nicht bereit, Formulierungen in das Abkommen aufzunehmen, die sich auf Bürger dritter Staaten beziehen.
 - b) Die DDR ist bereit, alle Ausländer in der Praxis so zu behandeln, wie das dem Abkommen entspricht.
 - c) Die DDR ist bereit, unserem Vorschlag entsprechend, den ausländischen Güterverkehr in die Pauschalierung der Straßenbenutzungsgebühren einzubeziehen.
 - d) Ausländer würden dann lediglich Visa-Gebühren bei der Benutzung individueller Transportmittel einzeln bezahlen.
- 4) Kohl unterstrich, daß die technischen Entscheidungen, die in der Frage von Besuchsmöglichkeiten während der Feiertage getroffen werden müssen, späte-

¹ Ablichtung.

² Zum 30. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. auch die Gesprächsaufzeichnungen vom 25., 26. und 27. November 1971; VS-Bd. 4490 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

³ Zur Einbeziehung von Berlin (West) in ein Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik und der DDR über den Transitverkehr vgl. Dok. 410. Vgl. dazu weiter Dok. 432.

⁴ Zur Position der Bundesregierung vgl. Dok. 413.

⁵ Dem Vorgang beigelegt. Die Protokoll-Notizen lauteten: „Auf Personen, die außerhalb der Transitwege Straftaten gegen Leben und Gesundheit oder schwere Straftaten gegen das Eigentum begangen haben, findet Artikel 16 Abs[atz] 3 Punkt c) des Transitabkommens Anwendung“ und: „Bürgern der DDR, die rechtswidrig die DDR verlassen haben, wird die Benutzung der Transitstrecken nicht versagt, es sei denn, daß sie außer dem illegalen Verlassen der DDR eine schwere Straftat begangen haben.“ Vgl. VS-Bd. 4491 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

⁶ Zum Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit den Botschaftern Jackling (Großbritannien), Rush (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) vgl. Dok. 413.

stens am 4. Dezember fallen. Er möchte deshalb den 4. Dezember als den spätest möglichen Termin zur Paraphierung vorschlagen.

gez. Bahr

VS-Bd. 4491 (II A 1)

415

**Vortragender Legationsrat Bräutigam an
Bundesminister Scheel, z.Z. Moskau**

II A 1-83.10/1-1659I/71 geheim

Aufgabe: 27. November 1971, 19.33 Uhr

Fernschreiben Nr. 1146

Citissime nachts

Im Anschluß an DE vom 26.11.1971¹

Für Bundesminister

Stand der Verhandlungen Bahr/Kohl

1) Im Zusammenhang mit der Mißbrauchsregelung haben die beiden Delegationsleiter folgende Protokoll-Notizen ausgearbeitet:

a) Der Leiter der Delegation der Regierung der DDR erklärt:

¹ Vortragender Legationsrat I. Klasse Blech übermittelte der Botschaft in Moskau die vom Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 25. November 1971 vorgeschlagenen Protokoll-Notizen zur Behandlung der „Republikflüchtlinge“ im Regierungsabkommen über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West). Blech erläuterte dazu, daß für das Auswärtige Amt die in den Protokoll-Notizen verwendeten Begriffe ‚rechtswidrig‘ und ‚illegales Verlassen‘ nicht befriedigend seien. Ferner solle zum Ausdruck gebracht werden, daß ‚diese Personen im Zeitpunkt ihres Verlassens der DDR Bürger der DDR gewesen seien. Daher sei in der Bonner Vierergruppe der folgende Gegenvorschlag ausgearbeitet worden: „Erklärung der DDR: Es wird bestätigt, daß Personen die Benutzung der Transitwege nicht deshalb versagt wird, weil sie als Bürger der DDR diese ohne Erlaubnis der zuständigen Behörden verlassen haben. Personen, die auf dem Gebiet der DDR außerhalb der Transitwege schwere Straftaten gegen das Leben oder die Gesundheit des Menschen oder gegen das Eigentum begangen haben, werden zurückgewiesen oder zeitweilig von der Benutzung der Transitwege ausgeschlossen. Erwiderung der Bundesregierung: Das Transitabkommen führt in Artikel 16 aus, daß Personen von der Benutzung der Transitwege nur dann ausgeschlossen werden können, wenn sie eine Mißbrauchshandlung auf den Transitwegen begangen haben oder beabsichtigen. Unbeschadet der bestehenden Rechtslage beabsichtigt die Bundesregierung nicht, sich für die Benutzung der Transitwege derjenigen Personen einzusetzen, die nach ihrer Auffassung auf dem Gebiet der DDR außerhalb der Transitwege schwere Straftaten gegen das Leben oder die Gesundheit des Menschen oder gegen das Eigentum begangen haben.“ Blech fügte hinzu, daß Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, „für Gegenvorschläge praktisch keine Verhandlungsmöglichkeiten“ sehe. Bahr sei in der „Frage der Republikflüchtigen [...] der Auffassung, daß wir die von Kohl vorgeschlagene einseitige Erklärung der DDR auch gar nicht zum Gegenstand der Verhandlungen machen können, da sonst unser verfassungsrechtlicher Standpunkt in der Staatsangehörigkeitsfrage zwangsläufig berührt würde. Wir haben dennoch darauf bestanden, daß ein Versuch zur Änderung der von Kohl vorgeschlagenen Formulierungen gemacht wird, zumal wir später in der Öffentlichkeit von der Erklärung der DDR Gebrauch machen müssen.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 1138; VS-Bd. 4490 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Bürgern der DDR, die die DDR unter Verletzung ihrer Rechtsordnung verlassen haben, wird die Benutzung der Transitstrecken nicht versagt, es sei denn, daß sie außer dem Verlassen der DDR eine schwere Straftat begangen haben.

Die Rechtsauffassung der DDR wird hierdurch nicht berührt.

Der Leiter der Delegation der Regierung der BRD stellt dazu fest, daß die Rechtsauffassung der Bundesregierung nicht berührt wird.

b) Bei Personen, die außerhalb der Transitwege Straftaten gegen Leben oder Gesundheit oder schwere Straftaten gegen das Eigentum begangen haben, findet Art. 16 Abs. 3 c des Transitabkommens² Anwendung. (d. h. Zurückweisung).

StS Bahr hat zu den Protokoll-Notizen den Vorbehalt gemacht, daß er sich zu diesen Formulierungen erst in der nächsten Woche abschließend äußern könne.

Eine Reaktion der Alliierten liegt noch nicht vor.

2) In den Verhandlungen ist weiterhin offen:

a) Erstreckung des Abkommens auf Westberlin³;

b) die Forderung der DDR nach einer Bestimmung, daß von den Abkommens-Partnern früher abgeschlossene oder sie betreffende zweiseitige oder mehrseitige internationale Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden. (Wir sind gegen eine solche Bestimmung, weil sie dem Potsdamer Abkommen und anderen uns nicht bekannten Abmachungen der DDR mit ihren Verbündeten Vorrang vor dem Transitabkommen gewähren würden. Im übrigen muß Festlegung der Rechtsgrundlagen für den Berlin-Verkehr, abgesehen von dem Transitabkommen als Durchführungsabkommen, den Vier Mächten vorbehalten bleiben);

c) die Geltung der Bestimmungen über Gütertransporte in der Übergangszeit bis zur Einführung der obligatorischen Verplombung;

d) verschiedene Fragen, die Erlaubnispflichten für Spezialtransporte (gefährliche Güter, Tiere) betreffen. (Dieser Komplex wird außerhalb des Transitabkommens geregelt).

3) Die Alliierten sind heute über den Stand der Verhandlungen unterrichtet worden.

In der kommenden Woche finden weitere Expertengespräche statt. Die Verhandlungen werden am 1.12. in Ostberlin fortgesetzt. StS Bahr hofft, die Verhandlungen bis zum 2.12. abschließen zu können.⁴

Die DDR wünscht das Abkommen spätestens am 4.12. zu paraphieren. Kohl hat darauf hingewiesen, daß die technischen Entscheidungen für einen Besuchs-Verkehr für Westberliner in Ostberlin in der Weihnachtszeit spätestens am 4.12. getroffen werden müssen. Deshalb wünsche die DDR, spätestens zu diesem Zeitpunkt zu paraphieren. Wir schließen nicht aus, daß andere Gründe

2 Für Artikel 16 Absatz 3 c) des Entwurfs vom 19. November 1971 für ein Regierungsabkommen zwischen über den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West) vgl. Dok. 410, Anm. 15.

3 Zur Einbeziehung von Berlin (West) in ein Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik und der DDR über den Transitverkehr vgl. Dok. 410. Vgl. dazu weiter Dok. 432.

4 Zum 31. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. Dok. 428.

(Warschauer-Pakt-Treffen vor der NATO-Minister-Tagung⁵) bei dem von der DDR vorgeschlagenen Datum eine Rolle spielen.

Auswärtiges Amt ist der Auffassung, daß den drei Regierungen ausreichend Zeit für die Prüfung des Verhandlungsergebnisses gegeben werden muß. Letzter Termin für die Paraphierung vor NATO-Minister-Tagung wäre der 7.12.

4) Für 30.11., 18.00 Uhr, ist Koalitionsgespräch im Bundeskanzleramt (Minister und Fraktionsvorsitzende⁶) über den Stand der Verhandlungen und das weitere Procedere vorgesehen.

Bräutigam⁷

VS-Bd. 4490 (II A 1)

416

**Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem
sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau**

VS-vertraulich

28. November 1971¹

Protokoll der Besprechung des Herrn Bundesministers des Auswärtigen, Walter Scheel, mit dem Außenminister der UdSSR, A. A. Gromyko, vom 28. November 1971 in Moskau.²

Anwesend auf deutscher Seite: Botschafter Dr. Allardt, MD von Staden, Gesandter Dr. Lüders, BR I Dr. Peckert, VLR I Brunner, VLR Meyer-Landrut, Herr Weiß als Dolmetscher;

auf sowjetischer Seite: Botschafter Falin, Gesandter Bondarenko, Generaldirektor des MID³, Semskow, Herr Tschernjakow, Herr Tokowinin, Herr Ussitschenko, Herr Terechow, Herr Smirnow als Dolmetscher

Herr *Gromyko* forderte den Herrn Bundesminister auf, die Aussprache zu eröffnen und schlug vor, daß die einzelnen Probleme bei der anschließenden Diskussion getrennt voneinander behandelt werden.

Der Herr *Bundesminister* leitete die Verhandlungen auf der Grundlage der vorbereiteten Ausarbeitungen ein (liegen bei).⁴

5 Am 30. November und 1. Dezember 1971 fand in Warschau eine Konferenz der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten statt. Vgl. dazu Dok. 429, Anm. 28.

Zur NATO-Ministerratstagung am 9./10. Dezember 1971 in Brüssel vgl. Dok. 439.

6 Rainer Barzel, Wolfgang Mischnick und Herbert Wehner.

7 Paraphe.

1 Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Botschaftsrat I. Klasse Peckert, Moskau, gefertigt. Hat Bundesminister Scheel vorgelegen.

2 Bundesminister Scheel hielt sich vom 25. bis 30. November 1971 in der UdSSR auf. Für den Wortlaut des Kommuniqués vgl. BULLETIN 1971, S. 1909f.

3 Ministerstvo Inostrannych Del.

4 Dem Vorgang beigefügt. Vgl. VS-Bd. 4630 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1971.

Herr *Gromyko* begrüßt die Bewertung, die die Bundesregierung dem Besuch von Breschnew in Paris⁵ beimißt. Der Besuch sei mehr als ein bilaterales Ereignis gewesen und habe weder die deutsch-französischen noch die deutsch-sowjetischen Beziehungen belastet. Die Ergebnisse der Besprechungen sind aus den Dokumenten⁶ und Reden⁷ bekannt und würden von der sowjetischen Regierung positiv beurteilt werden. Sie entsprechen den Interessen Europas. Selbst Leute, die gewöhnlich über die französisch-sowjetischen Beziehungen zu nör-geln hätten, fänden nichts Negatives an den Ergebnissen dieses Besuchs. Herr *Gromyko* bestätigte die Ausführungen des Herrn Bundesministers über Oreanda.⁸ Die Erörterungen der großen bilateralen und multilateralen Fragen auf der Krim hätten unsere bilateralen Beziehungen verbessert.

Zum deutsch-sowjetischen Vertrag.⁹

Beide Seiten hätten mehrmals die Bedeutung des Vertrages bewertet. Es sei angemessen, darüber auch heute zu sprechen. Der Vertrag hätte, obwohl noch nicht in Kraft gesetzt, eine gewaltige Bedeutung. Jeder weitere Tag bestätige, daß wir einen wichtigen Schritt getan hätten, um die Grundfragen unserer Beziehungen zu regeln. Ihm, *Gromyko*, hätte besonders gefallen, daß der Herr Bundesminister schon vor der Unterzeichnung des Vertrags gesagt habe, dieser würde seine positiven Wirkungen alsbald zeitigen. Wenn der Vertrag in Kraft trete, werden sich diese positiven Elemente voll entfalten. „Diese Bewertung, die ich heute noch habe, habe ich damals vor Unterzeichnung der sowjetischen Regierung mitgeteilt.“ Beide Seiten sollten sich durch nichts abhalten lassen, diese große Sache nun zu Ende zu führen.

KSE

Die Konferenz habe vor allem das große Problem der Sicherheit in Europa zum Gegenstand. Noch nie in der Nachkriegszeit hätten sich in Europa Staaten an einem Tisch getroffen, um Fragen der Sicherheit, der Kultur, der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit zu erörtern.

Schon der Zusammentritt der Konferenz wäre eine große Sache. Man soll sich nicht länger zieren, es sei klar, daß die USA und Kanada an der Konferenz teilnehmen könnten.

⁵ Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, hielt sich vom 25. bis 30. Oktober 1971 in Frankreich auf. Vgl. dazu Dok. 354 und Dok. 387, Anm. 10.

⁶ Zu den anlässlich des Besuchs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, vom 25. bis 30. Oktober 1971 verabschiedeten Dokumenten und Communiqués vgl. Dok. 401, Anm. 6.

⁷ Für den Wortlaut der Begrüßungsrede des Staatspräsidenten Pompidou vom 25. Oktober 1971 sowie der Antwort des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, vgl. LA POLITIQUE ETRANGÈRE 1971, II, S. 158 f.

Für den Wortlaut der Tischrede von Pompidou vom 25. Oktober 1971 sowie der Tischrede Breschnew vgl. LA POLITIQUE ETRANGÈRE 1971, II, S. 159–163.

Für den Wortlaut der Tischrede von Breschnew vom 27. Oktober 1971 sowie der Tischrede Pompidou vgl. LA POLITIQUE ETRANGÈRE 1971, II, S. 166–169.

Für den Wortlaut der Fernsehansprache von Breschnew vom 29. Oktober 1971 vgl. LA POLITIQUE ETRANGÈRE 1971, II, S. 170–172. Vgl. dazu ferner 354, Anm. 24.

⁸ Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 16. bis 18. September 1971 zu Gesprächen mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Oreanda auf. Vgl. dazu Dok. 310, Dok. 311, Dok. 314 und Dok. 315.

⁹ Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

Herr Gromyko bedauerte, daß es künstliche Verzögerungen gebe. Zwischen der Bundesregierung und der Sowjetregierung gäbe es in der Sache wohl keine großen Differenzen. Beide Seiten wollten ein baldiges Zusammentreffen der Konferenz. Andere Leute hätten hinsichtlich der Vorbereitung und Durchführung einige, jedoch nicht sehr überzeugende Vorbehalte. Man mache den Beginn der Konferenz von Bedingungen abhängig. Dies sei falsch und kompliziere die Sache nur. Man müsse es so sehen, daß die Lösung eines Problems die Lösung der nächsten Frage erleichtere. Es sei daher nicht zweckmäßig und als künstliches Hindernis zu betrachten, wenn man alle möglichen Probleme zu einem Knoten zusammenbände. Man solle z.B. Fragen des Wettrüstens und anderes nicht mit der KSE in Verbindung bringen. Der sowjetischen Seite gefiele der finnische Vorschlag einer Vorkonferenz.¹⁰ Damit solle man sogleich beginnen. Es handele sich hier noch nicht um die Konferenz selber, die erst 1972 stattfinden solle, sondern eben um eine Vorkonferenz. Wem aber könne schon die Festlegung des Ortes, des Termins, des Ablaufs und des Verfahrens der Hauptkonferenz, die von dieser Vorkonferenz getroffen werden solle, schaden. Herr Gromyko äußerte die Überzeugung, daß er hier mit dem Herrn Bundesminister ein großes Maß an Übereinstimmung werde feststellen können, wie dies auch zwischen Brezhnev und Pompidou erzielt worden sei.¹¹

Zu MBFR

Die Verminderung der Truppen und der Rüstungen in Europa sei ebenfalls eine sehr wichtige Frage. Der Herr Bundesminister habe sie in den Zusammenhang mit der KSE gestellt. Man dürfe nicht übersehen, daß dies aber auch selbstständig eine sehr wichtige Frage sei, die viel zur Entspannung in Europa beitragen könne. Er, Gromyko, wolle klären, ob der Herr Bundesminister die Frage des Forums oder die Frage der Methode habe behandeln wollen. Der sowjetischen Seite erscheine eine sehr elastische Position in dieser Frage zweckmäßig zu sein. Man solle die Frage der Rüstungsbeschränkung nicht an die KSE anbinden. Würde für die Frage der Rüstungsbeschränkungen nur die Europäische Sicherheitskonferenz als Forum zur Verfügung stehen, würde die KSE über Gebühr kompliziert werden. Das Problem der Truppenreduzierung könnte man seiner Bedeutung entsprechend auch ohne Verbindung mit der KSE,

10 Vgl. dazu das finnische Aide-mémoire vom 24. November 1970; Dok. 11, Anm. 14.

11 Am 25. November 1971 analysierte Botschafter Allardt, Moskau, die sowjetische Haltung zu einer KSE: „1) Der sowjetischen Regierung ist es bis jetzt erstaunlich gut gelungen, den Gedanken einer KSE zu fördern. Die angesprochenen Staaten haben im großen und ganzen mit öffentlicher Zustimmung reagiert. Sie haben keinen Anstoß daran genommen, daß ‚ausgerechnet die Sowjetunion‘ eine Sicherheitskonferenz für die Erhaltung des Friedens in Europa betreibt, den nur sie selbst zu gefährden das Potential hat und den sie in den letzten 25 Jahren mehrfach gestört hat. 2) Die Sowjetunion verfolgt in ihrer Europapolitik mit der KSE andere als nur sicherheitspolitische Ziele. Sie will versuchen, ihre Vorstellungen von einem Gesamteuropa zu verwirklichen, bevor der Zusammenschluß Westeuropas Formen erreicht hat, die dies verhindern. Sie fürchtet nichts mehr als eine Entwicklung, in deren Verlauf es eines Tages nicht mehr möglich ist, die Staaten Westeuropas politisch und wirtschaftlich gegeneinander auszuspielen. Sie will mit ihr die Voraussetzungen zum Rückzug der Amerikaner aus Europa verbessern. Dieser würde zum Zusammenbruch der NATO führen, was nach sowjetischem Sprachgebrauch eine Normalisierung der Lage in Europa bedeuten würde. Dazu gehört, daß die europäischen Staaten ihre Angelegenheiten unter sich ausmachen. Die Sowjetunion, als größter Machtfaktor Europas, kann, ohne von ‚aggressiven militärisch-politischen Gruppierungen‘ behindert zu werden, ihr Gewicht nach Gutdünken für eine ihr genehme gesellschaftliche Entwicklung der europäischen Nationalstaaten einsetzen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 2619; VS-Bd. 4600 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

vielleicht aber auch zeitlich vor der KSE bereits behandeln. Wenn das möglich sein könnte, sollte man es auch tun.

Der Herr *Bundesminister* warf ein, daß er mit diesem Gedanken durchaus einverstanden sei.

Herr *Gromyko* fuhr fort, man brauche für die Frage, wie man die Truppenverminderung verhandeln wolle, Zeit. Er wolle nicht ausschließen, daß man auf einer KSE ein besonderes Organ bilde oder daß man eine Reihe von Konferenzen abhalte. Wenn man bei der Konferenzpraxis bleiben wolle, hätte die Sowjetregierung nichts dagegen, MBFR in dem „Organ“ zu behandeln, das aus einer KSE hervorgehen könne. Man könne aber auch parallel zu einem KSE-Organ ein anderes Organ bilden, in dem die Frage der Truppenverminderung erörtert werden könne. Man müsse davon ausgehen, daß man mit Mehrheitsentscheidungen über dieses Problem nicht weiterkäme, sondern Einstimmigkeit zwischen allen interessierten Staaten erreichen müsse.

Brosio-Mission

Herr *Gromyko* stellte fest, daß man aus der Tatsache, daß Brosio noch nicht empfangen worden sei und die Sowjetregierung mit ihm noch keinen Kontakt aufgenommen habe, nicht auf eine Verzögerungstaktik schließen solle.¹² Auch hätte die Sowjetregierung nichts gegen Herrn Brosio als Person, der als ehemaliger Botschafter in Moskau, um es in der Diplomatenprache auszudrücken, hier in vollem Maße *persona grata* sei. Die Sowjetregierung hätte nur eine prinzipielle Frage in diesem Zusammenhang: Sie hätte darauf hingewiesen, daß die Fragen der Truppenreduzierung nicht auf der Grundlage der bestehenden Blöcke verhandelt werden könne. Herr *Bundesminister* kenne die französische Position, gegen Block-zu-Block-Verhandlungen zu sein. Diese Ansicht würde die Sowjetregierung teilen. Über die Frage der Truppenreduzierung sollten nicht die Blöcke, sondern die Staaten sprechen. Es gäbe auch neutrale Staaten, die im Falle von Block-zu-Block-Verhandlungen draußen im Korridor stehengelassen würden. So etwas würde diesen Staaten gewiß nicht gefallen. Verhandlungen zwischen den einzelnen Staaten würden jedoch für die bestehenden Blöcke keinen Schaden mit sich bringen. Es sei jedem einzelnen Staat, der Blockmitglied sei, unbenommen, sich mit seinen Bündnispartnern in der NATO ebenso zu koordinieren, wie dies die Warschauer-Pakt-Staaten untereinander täten. Man sollte im Verfahren hier elastischer sein.

Es sei notwendig, die „Blockbrille“ abzuwerfen und die Frage durch eine gesamt-europäische Brille zu sehen. Für mehrere Staaten seien Block-zu-Block-Verhandlungen eben sehr problematisch. Wir sollten auch die Lage der Staaten berücksichtigen, die im Zusammenhang mit MBFR etwas gegen die Verhandlung zweier Bündnissysteme untereinander hätten. Herr *Gromyko* bezeichnete diesen Teil seiner Ausführungen als eine Erörterung von Bedenken, die jedoch nicht so verstanden werden sollten, als sei eine Entscheidung für oder gegen die Brosio-Mission bereits gefallen. Er habe keinerlei Instruktion, eine Entscheidung in dieser Sache mitzuteilen.

¹² Zur Beauftragung des ehemaligen NATO-Generalsekretärs Brosio, Sondierungsgespräche in Moskau über MBFR zu führen, vgl. Dok. 348.

UNO-Beitritt der BRD und der DDR

Gromyko sagte, der Herr Bundesminister habe die Frage des Beitritts der beiden deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen in eine Beziehung zur Entwicklung des Verhältnisses der BRD zur DDR gestellt. Der Sowjetregierung scheine eine weitere Verzögerung des Beitritts beider deutscher Staaten zur UNO nur Nachteile auch für die BRD zu erbringen. Es sei jetzt an der Zeit, die Aufnahme beider Staaten zu beantragen. Dies würde den Absichtserklärungen vom August 1970¹³ wie „auch den anderen Absprachen“ entsprechen und nicht zuletzt im Interesse der BRD liegen. Die Sowjetregierung hätte nichts gegen die Verbesserung der BRD zur DDR einzuwenden, wobei sie voraussetzt, daß die BRD bei den Verhandlungen anerkenne, daß die DDR ein unabhängiger und souveräner Staat sei. Wenn die BRD frei von Illusionen sei, werde sie bei ihren Verhandlungen Erfolg haben. Sie solle bedenken, daß sie unabhängig vom Gang dieser Verhandlungen ihr Potential und ihren Einfluß am besten entfalten könne, wenn sie Mitglied der UNO wäre.

„Es würde der BRD und auch manchen Problemen guttun, wenn sie an ihnen in der UNO mitarbeiten würde.“ Je weniger Steine diesem Beitritt in der UNO in den Weg gelegt würden, desto besser sei es.

Verhandlungen Bundesregierung-DDR

Gromyko drückte seine Hoffnung auf den Erfolg der Verhandlungen aus, die gegenwärtig zwischen der Bundesregierung und der DDR sowie zwischen der DDR und Berlin-West in Klammern geführt würden. Die Sowjetregierung hätte auch mit der DDR Konsultationen und ihr die sowjetische Meinung zu diesen Fragen gesagt. Diese sei auch der Bundesregierung bekannt. Die Vereinbarung müsse dem Vier-Mächte-Abkommen über Berlin und den beiderseitigen Interessen entsprechen. Dasselbe gelte auch für die Verhandlung des Westberliner Senats mit der DDR.

Die Sowjetregierung hätte bei den Berlin-Verhandlungen maximale Elastizität gezeigt und dies auch der DDR empfohlen. Man könne jedoch nicht von der DDR das Unmögliche verlangen, und wenn der Herr Minister ihn dazu fragen würde, würde er ihm auch nicht raten, dies zu tun. Die Elastizität der DDR fände ihre Grenze an der Achtung ihrer Souveränität. Er, Gromyko, kenne den letzten Stand der gestrigen Verhandlungen¹⁴ noch nicht, verfolge aber die Entwicklung genau und begrüße die erzielten Fortschritte.

Handels-, Kultur-, technisch-wissenschaftlicher Austausch

Herr Gromyko sprach sich dafür aus, diese Bereiche auf eine solidere Basis zu stellen und darüber Verträge abzuschließen. Auf der Krim sei bilaterale Fragen größte Aufmerksamkeit geschenkt worden. Die Grundlinien des gegenseitigen Verhältnisses würden in die Tiefe gehend analysiert. Des Herrn Ministers Bemerkungen zu diesen Beziehungen entsprächen dem Ergebnis von Oreanda. Kurz gesagt, sei es das Bestreben, die gegenseitigen Beziehungen nach dem

¹³ Vgl. dazu Punkt 3 der „Absichtserklärungen“ zum Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR, der wortgleich mit Leitsatz 7 vom 20. Mai 1970 („Bahr-Papier“) war; Dok. 192, Anm. 26.

¹⁴ Zum 30. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vom 25. bis 27. November 1971 vgl. Dok. 414 und Dok. 415.

Buchstaben und dem Geist des Vertrages entsprechend und freundschaftlich zu gestalten. Die Sowjetregierung wünsche keine militärische Konfrontation, sondern sie täte alles, eine solche auszuschließen. Der Erfolg dieser Politik hänge in großem Maße von unseren beiden Ländern ab.

Der Herr *Bundesminister* führte aus, daß er zustimme, daß von den bilateralen Beziehungen viel für Europa abhänge. Zu ihrer Ausgestaltung könnte heute beschlossen werden, daß man konkrete Abmachungen vorbereiten wolle. Er sei dafür, zu beschließen, daß Sachverständige sich treffen sollten, um die erforderlichen Verträge für Kultur- und für den wissenschaftlich-technologischen Austausch vorbereitend zu besprechen.

Die Kommission für wirtschaftliche Fragen sei in Oreanda erörtert worden. Man habe sich darin geeinigt, daß sie nur aus wenigen, aber hochrangigen Mitgliedern bestehen solle. Die Bundesregierung schlage vor, daß jede der beiden Seiten fünf Mitglieder ernennen solle. Unserer wirtschaftlichen Struktur entsprechend, sollten auf deutscher Seite sowohl Regierungsmitglieder wie Vertreter aus der Wirtschaft der Kommission angehören. Über die Kandidaturen sei noch nicht abschließend entschieden worden. Jedoch stehe fest, daß der Minister für Wirtschaft und Finanzen, Professor Schiller, Vorsitzender der Kommission sein werde. Die Bundesregierung gehe davon aus, daß die Kommission bald zusammenentreten und ihre Arbeit aufnehmen könne.¹⁵

Zum Beitritt beider Staaten zu den Vereinten Nationen führte der Herr *Bundesminister* aus, daß auch er keine künstlichen Hindernisse wolle. Auch er sei der Ansicht, daß die Mitarbeit der beiden deutschen Staaten in der UNO ein positiver Faktor für die Weltpolitik werden könne. Die Erfahrung der letzten Zeit habe gezeigt, daß die Erfolge in der praktischen Zusammenarbeit der beiden Staaten das Klima für ihre Aufnahme in die UNO verbessert habe. Nun gelte es, daß die direkt beteiligten und die daran interessierten Seiten die Voraussetzungen entwickelten, die für die Aufnahme in die UNO wesentlich seien. Vor allem müsse berücksichtigt werden, daß es keinen Friedensvertrag gibt, der die Deutsche Frage regelt. Aus dieser Tatsache ergäben sich Folgen wie z. B. die Vorbehaltstrechte der Vier Mächte und ihre Verantwortlichkeiten für Deutschland als Ganzes. Diese besondere Lage würde die Grundlage des Antrags der Bundesrepublik zur Aufnahme in die UNO bilden. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR könne den Prozeß fördern, der zur Stellung des Antrags zur Aufnahme in die UNO erforderlich sei. Die Bundesregierung brauche dazu eine parlamentarische Mehrheit, die sie bekomme, wenn die Verhandlungen zur Normalisierung des Verhältnisses zwischen beiden deutschen Staaten Erfolg versprächen. Er, Scheel, glaube, daß es zu früh sei, über Einzelheiten zu sprechen, aber er beabsichtige, darüber mit Herrn Gromyko in Kontakt zu bleiben.

Der Herr *Bundesminister* gab der Erwartung Ausdruck, daß die Verhandlungen über den Berlin-Verkehr als die ersten offiziellen Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten erfolgreich verlaufen werden. Dies werde ein ent-

¹⁵ Die deutsch-sowjetische Kommission für wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit trat am 19. April 1972 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. Vgl. dazu BULLETIN 1972, S. 824f.

scheidender Schritt auf dem Wege zur Normalisierung des Verhältnisses sein und damit auch in Richtung auf die Aufnahme beider deutscher Staaten in die UNO. Hier müsse aber mehr hinzukommen.¹⁶ Eine zeitliche Voraussage sei schwer zu machen. Es sei besser, zu sagen, daß die Bundesregierung sich Mühe gäbe, auf diesem Wege voranzuschreiten.

Zur MBFR führte der Herr Bundesminister aus, die Bundesregierung wolle möglichst elastisch sein. Er stimmte zu, daß man KSE und MBFR unabhängig voneinander betrachten solle, jedoch den Zusammenhang zwischen beiden Problemen nicht übersehen dürfe. Dies ergebe sich daraus, daß die europäische Sicherheitskonferenz an den Fragen der Abrüstung oder Teilarüstung nicht vorbeikäme. Zumindest müßten die politischen Zusammenhänge betrachtet werden, die die Abrüstung für Europa haben könne. Gromyko habe ganz recht, wenn er sage, daß man an die MBFR zuerst herangehen könne. Die vorwiegend militärischen Fragen sollten nicht in allen Einzelheiten auf einer großen europäischen Konferenz erörtert werden. Herr Gromyko habe im Vorjahr von einem gesonderten Organ gesprochen.¹⁷ Dies schien ihm – Scheel – richtiger zu sein. Wenn man konkret vom Ausmaß der Rüstungsbeschränkungen rede, könnten nur die reden, die Truppen unterhielten, die für die Balance in Europa¹⁸ eine Rolle spielten¹⁹. Diese Balance müsse erhalten bleiben. In diesem Erfordernis liege die Verbindung zwischen MBFR und den bestehenden Blöcken, Warschauer Pakt und NATO, die das Gleichgewicht in Europa bilden. Zweifellos könne man über Abrüstung auch bilateral verhandeln, jedoch seien immer Konsultationen²⁰ mit den Verbündeten notwendig. Dies müsse man dann nicht Verhandlungen von Block zu Block nennen. Dementsprechend sei Herr Brosio auch nicht Beauftragter der NATO, sondern Beauftragter von Mitgliedsstaaten der NATO, nicht aber von allen. Der beim Auftrag von Herrn Brosio fehlende NATO-Staat sei jedoch an den Ergebnissen seiner Erkundigungen sehr interessiert und würde diese Ergebnisse im Rahmen eines NATO-Gremiums besprechen, dem er angehöre.

Im übrigen habe er den Eindruck, daß sich bei NATO und Warschauer Pakt gegenüber der MBFR gleichartige Verhaltensformen entwickeln.

Es sei nicht zu bezweifeln, daß auch neutrale Staaten an MBFR interessiert seien. Daraus ergebe sich eine weitere Verbindung zwischen KSE und MBFR. Verständlicherweise wollten die neutralen Staaten über Abrüstungsfragen mitsprechen, weil diese, wenn sie erfolgreich sind, auch auf die eigene Rüstung der

¹⁶ Der Passus „auch in Richtung ... hinzukommen“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Bundesministers Scheel zurück. Vorher lautete er: „die Aufnahme beider deutscher Staaten in die UNO in Gang setzen.“

¹⁷ Vgl. dazu die Aufzeichnung des Bundesministers Scheel über ein Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 2. August 1970 bei Moskau; AAPD 1970, II, Dok. 353.

¹⁸ Der Passus „unterhielten, die ... in Europa“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Bundesministers Scheel zurück. Vorher lautete er: „in Europa in einer Stärke unterhalten, die für die Balance“.

¹⁹ Korrigiert aus: „spiele“.

²⁰ Die Wörter „seien immer Konsultationen“ wurden von Bundesminister Scheel handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „sei so eine Konsultation“.

neutralen Staaten Einfluß haben. Bei den eigentlichen MBFR-Verhandlungen²¹ sei es jedoch nicht möglich, daß²² neutrale Staaten dabei seien.

Die Europäische Sicherheitskonferenz sei ein Gedanke des Warschauer Pakts²³, der bei den NATO-Ländern auf fruchtbaren Boden gefallen sei. Es gebe keine künstliche Verzögerung. Die Diskussion in der Bundesrepublik und mit den Verbündeten hätte ergeben, daß die politischen Voraussetzungen zu einer Vorbereitung einer KSE günstig sein müssen. Zu diesen günstigen Voraussetzungen gehöre in besonderer Weise die Lösung des gegenwärtig brennenden Problems in Europa, nämlich die Berlin-Frage. Wenn man von Vorbehalten gegen die Vorbereitung einer Europäischen Sicherheitskonferenz sprechen wolle, dann seien diese sachlich entfallen, sobald die Berlin-Frage geklärt sei. Dies sei die Richtung, in der sich die Meinungsbildung im Ministerrat der NATO entwickeln werde.

Zum Ablauf der KSE seien die beiderseitigen Ansichten fast deckungsgleich. Im übrigen sei dies auch in Oreanda erörtert worden. Wir seien dafür, daß die technischen Vorbereitungen in Helsinki auf der Ebene der Missionschefs getroffen werden. Dann²⁴ sollten diese durch die stellvertretenden Außenminister oder die Leiter der politischen Abteilungen der Außenministerien fortgesetzt werden. Danach würden wir uns den französischen Vorschlägen (für den eigentlichen Konferenzverlauf) anschließen können.²⁵

Hiermit endete die Vormittagssitzung.

Die Nachmittagssitzung fand von 15.30 bis 17.00 Uhr in kleinem Kreis statt. Darüber gesondertes Protokoll.²⁶

Hier Nachmittagssitzung der Delegation ab 17.00 Uhr:

Gromyko leitete das Gespräch mit der Bemerkung ein, er wolle sich über die Beziehungen der BRD zur DDR und zur Europäischen Sicherheitskonferenz nicht wiederholen. Er hoffe, daß das Abkommen zwischen den beiden deutschen Staaten, das sich jetzt abzeichnete, von der Bundesregierung und anderen interessierten Regierungen als positives Element der Entwicklung der Beziehungen zwischen zwei souveränen Staaten bewertet wird. Zur KSE glaube die Sowjetregierung, daß die Bundesregierung aktiver werden könnte, insbesondere bei den Vorbereitungen. Herr Gromyko sprach sich erneut für den finnischen Vorschlag aus, den er ebenso wie die Franzosen für gut hielte. Die Haltung der USA sei nicht genügend bekannt, aber offensichtlich sei auch hier eine Bewegung zum Besseren festzustellen.

21 Die Wörter „den eigentlichen MBFR-Verhandlungen“ wurden von Bundesminister Scheel handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Details“.

22 Die Wörter „möglich, daß“ wurden von Bundesminister Scheel handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „zweckmäßig, wenn“.

23 Vgl. dazu den Vorschlag der Staaten des Warschauer Pakts vom 17. März 1969 über die Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz („Budapester Appell“) vgl. Dok. 13, Anm. 5.

24 Der Passus „technischen Vorbereitungen ... Dann“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Bundesministers Scheel zurück. Vorher lautete er: „Missions-Chefs auf Botschaftsebene in Helsinki die technischen Vorbereitungen treffen. Politisch“.

25 Dieser Satz ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Bundesministers Scheel zurück. Vorher lautete er: „Das würde den französischen Vorschlägen entsprechen und wäre vernünftig und der Problematik angemessen.“

26 Vgl. Dok. 417.

Der Herr *Bundesminister* erklärte, er sei für eine KSE. Zum Zeitpunkt habe er in der Vormittagssitzung die notwendigen Vorbehalte gemacht.

Die Minister kamen dann kurz auf die Vorbereitung von Abkommen über Kultur und technisch-wissenschaftlichen Austausch zurück, wobei Gromyko der Meinung war, die Experten sollten die Verträge unterschriftsreif durchverhandeln und nicht bei den Vorbereitungen stehen bleiben. Es wurde vereinbart, gegenseitig die für die Wirtschaftskommission vorgesehenen Persönlichkeiten so bald wie möglich zu benennen.

Der Herr *Bundesminister* gab dann einen Überblick über die Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses.

Die EWG habe durch den Beitritt Großbritanniens neue Dimensionen bekommen. Sie werde ab 1.1.1973 zehn Mitglieder umfassen und mehr als ein Drittel und etwas weniger als die Hälfte des gesamten Welthandels abwickeln. Ihre entscheidende Bedeutung für den Welthandel und die Weltvalutafragen sei damit evident. Für das nächste Jahr²⁷ sei eine Gipfelkonferenz der Zehn vorgesehen.²⁸ Die erste Phase einer auf zehn Jahre bestimmten Übergangszeit zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat am 1. Januar dieses Jahres²⁹ begonnen.³⁰ Die zehn Staaten werden³¹ in diesen Fragen eine gemeinsame Politik betreiben. Dies erfordere eine neue Standortbestimmung gegenüber den USA, den Entwicklungsländern und auch gegenüber Osteuropa.

Die Gemeinschaft sei gegen niemand gerichtet. Sie werde als ein Faktor mit großer innerer Dynamik auch im Rahmen einer KSE zu erkennen sein, und zwar bei dem Teilproblem gesamteuropäischer Zusammenarbeit, dem Teil also, der sich also nicht mit Verteidigungs- und Sicherheitsfragen befaßt.

Ab 1.1.1973 können die EWG-Länder keine individuelle Handelspolitik mehr betreiben. Das sei auch für die SU von Bedeutung, weil dann ihr Partner die EWG sei.

Währungspolitik: An den Fragen der Währungspolitik sei die SU zwar nicht direkt beteiligt, als große Handelsnation an den Ergebnissen jedoch interessiert.

Wir erwarten eine Regelung im Währungssystem, mit der den Erfordernissen des Welthandels sowie den Interessen der europäischen Länder und der USA

27 Dieses Wort wurde von Bundesminister Scheel handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Frühjahr“.

28 Zur Vereinbarung einer EG-Gipfelkonferenz auf der Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit am 5. November 1971 in Rom vgl. Dok. 387, besonders Anm. 3.

Die Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten sowie Dänemarks, Großbritanniens und Irlands fand am 19./20. Oktober 1972 in Paris statt.

29 In Abschnitt I der Entschließung des EG-Ministerrats und der Vertreter der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten vom 9. Februar 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion wurde der Wille bekundet, „im Laufe der nächsten zehn Jahre nach einem am 1. Januar 1971 beginnenden Stufenplan eine Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 140. Vgl. dazu auch Dok. 59.

30 Dieser Satz ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Bundesministers Scheel zurück. Vorher lautete er: „Dann soll die erste Phase einer neuen auf 10 Jahre bestimmten Übergangszeit zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beschlossen werden.“

31 Dieses Wort wurde von Bundesminister Scheel handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „werden dann“.

genüge getan wird, weil nur mit einer solchen Regelung Welthandel und Weltmarkt florieren.

Die handelspolitischen Entscheidungen der USA³² könnten den liberalen Welthandel gefährden³³, und es sei nötig, bald eine Regelung zu finden. Wir trügen dazu bei, und Bundeskanzler Brandt würde sich bald mit Pompidou treffen.³⁴ Die wirtschaftlichen Interessen Frankreichs und Deutschlands seien augenblicklich nicht in allen Einzelfragen³⁵ deckungsgleich. Die französische Wirtschaftspolitik sei auf Expansion, die deutsche dagegen vor allem auf Stabilität hin orientiert, woraus sich die unterschiedliche Bewertung der Währungsfrage³⁶ ergäbe. Es sei jedoch damit zu rechnen, daß man bald wieder zu festen Wechselkursen kommen würde. Der Herr Bundesminister fragte, welche langfristigen Absichten die Sowjetunion auf dem angesprochenen Gebiet habe. Herr Gromyko erwiderte darauf nur mit der scherhaften Frage, ob es einen souveränen Staat gäbe, der Weltmarkt hieße.

Der Herr *Bundesminister* fuhr fort, daß die auf der KSE versuchte Zusammenarbeit der europäischen Staaten die Integration Westeuropas³⁷ nicht ersetzen könne. Diese Integration wird Teil einer gesamteuropäischen Ordnung werden. Aus der gemeinsamen Wirtschaftspolitik der EWG wird sich einmal auch eine gemeinsame Außenpolitik entwickeln. Der Zeitpunkt sei unbekannt, die Tendenz sei vorhanden. Der britische Ministerpräsident Heath habe sich erst vor kurzem dafür ausgesprochen.³⁸ Herr Gromyko erwiderte, daß die Sowjetunion diese Prozesse, die sie interessieren würden, „von der Seite“ beobachten würde. Wir alle stünden unter dem gemeinsamen europäischen Dach.

Im weiteren Verlauf des Gesprächs wurde festgestellt, daß ein Unterschied zwischen der gemeinsamen Kommission sei, die sich um wirtschaftliche Fragen bemühe, sowie einem gemischten Ausschuß, der in einem Handelsvertrag vorgesehen sein könnte.³⁹ Herr Gromyko äußerte auf eine Bemerkung des Bundesministers zu Verhandlungen über die Verlängerung des Lufthansanetzes über Moskau hinaus, man möge in dieser Richtung weiterverhandeln.

32 Zur Erklärung des Präsidenten Nixon vom 15. August 1971 über die Aufgabe der Dollar-Konvertibilität sowie weitere wirtschafts- und währungspolitische Maßnahmen vgl. Dok. 276, Anm. 1.

33 Der Passus „Die handelspolitischen ... gefährden“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Bundesministers Scheel zurück. Vorher lautete er: „Die USA haben den liberalen Welthandel gefährdet“.

34 Bundeskanzler Brandt führte am 3./4. Dezember 1971 Gespräche mit Staatspräsident Pompidou in Paris. Vgl. dazu Dok. 427 und Dok. 429.

35 Die Wörter „in allen Einzelfragen“ wurden von Bundesminister Scheel handschriftlich eingefügt.

36 Die Wörter „der Währungsfrage“ wurden von Bundesminister Scheel handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „des Währungssystems“.

37 Dieses Wort wurde von Bundesminister Scheel handschriftlich eingefügt.

38 Premierminister Heath hielt am 17. September 1971 in Zürich eine Rede aus Anlaß des 25jährigen Jubiläums der Rede des Premierministers Churchill vom 19. September 1946. Dazu wurde in der Presse berichtet, Heath habe ausgeführt: „It was the Government's firm belief that Britain's future prosperity and security both required membership of an enlarged Community, so that there could be an advance towards the common objectives, such as a common foreign policy accompanied by increasing cooperation on defence.“ Vgl. den Artikel: „Mr. Heath sees need for new monetary system“, THE TIMES vom 18. September 1971, S. 4.

39 Der Passus „einem gemischten ... vorgesehen sein könnte“ wurde von Bundesminister Scheel handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „den Experten, die die Kultur- und Wissenschaftsverträge vorzubereiten habe“.

Der Herr *Bundesminister* machte Herrn Gromyko dann mit deutschen Entwicklungen des bodengebundenen Schnellverkehrs bekannt. Es handelt sich um einen magnetisch angetriebenen Schienentransport mit 500 km Durchschnittsgeschwindigkeit, der in acht bis zehn Jahren verwirklicht werden kann, durch Magnetkissen geräuschlos, schienengebunden und umwelt-nichtverschmutzend sei. Der Herr Bundesminister bot sowjetischen Experten an, Versuchsanlagen an Ort und Stelle im Sinne künftiger europäischer Verkehrsplanung zu besichtigen. Herr Gromyko nahm dies an.

Tour d'horizon

Mittelost

Gromyko: Es gibt keine Grundlage für eine Vereinbarung, solange die von Israel besetzten ägyptischen Gebiete nicht geräumt sind. Teillösungen, wie sie zum Teil diskutiert werden, sind aussichtslos, solange Israel und die USA ein Teilabkommen von endgültigen Regelungen trennen wollen. Die Lage bleibt gefährlich, solange der Sprengstoff, d. h. die Besetzung arabischen Gebiets durch israelische Truppen, nicht entschärft wird. Die Sowjetregierung wünsche mit Bundesregierung weiter in Verbindung zu bleiben, sie messe der Mission von Herrn Jarring⁴⁰ große, den Bemühungen afrikanischer Staaten um Vermittlung im Nahost-Konflikt⁴¹ jedoch nur geringe Bedeutung bei.

Indisch-pakistanischer Konflikt

Gromyko bemerkt dazu, dies sei seine tägliche Sorge. Die Sowjetregierung unterhalte Kontakte nach beiden Seiten, die mit Indien verlässlich, mit Pakistan weniger verlässlich seien. Er gehe davon aus, daß in Ostpakistan die Krise angefangen habe. Dort habe recht, wer ein Gewehr in der Hand habe. Pakistan habe einen Riesenfehler gemacht, nicht sofort auf eine politische Lösung in Ostpakistan zu steuern, sondern den dort gewählten Mann einzusperren.⁴² Sowjetregierung glaube, daß eine politische Lösung durch Gespräche mit M. Rahman nötig sei. Die pakistanische Regierung müsse über diesen Rubikon hinüberspringen. Eine bessere Lösung sehe die Sowjetregierung nicht und habe dies

⁴⁰ Zu den Bemühungen des UNO-Sonderbotschafters für den Nahen Osten, Jarring, wurde in der Presse berichtet: „Auf Wunsch der ägyptischen Delegation ist der Beginn der Nahost-Debatte der UNO-Vollversammlung auf Freitagabend verschoben worden. Am Mittwochabend hatte UNO-Generalsekretär U Thant unter Hinweis auf die verschärzte Lage im Nahen Osten die Wiederaufnahme der festgefahrenen Vermittlungsgespräche von Botschafter Jarring als notwendig bezeichnet. Jarring hatte Israel im Februar ein Schreiben übersandt, in dem er die Regierung in Jerusalem befragte, wie weit sich Israel aus dem besetzten arabischen Gebiet zurückzuziehen gedenke. Israel hat diese Frage Jarrings bisher nicht beantwortet. Jarring will Kontakte mit Regierungsvertretern Israels und der arabischen Staaten aufnehmen. Wie ein UNO-Sprecher mitteilte, sollen die Treffen während der Nahost-Debatte stattfinden. [...] Der israelische Außenminister Eban hat sich in London für die Wiederaufnahme der Jarring-Verhandlungen ausgesprochen. Zum Abschluß seines Besuches erklärte der Minister, Ziel dieser Verhandlungen müsse die Sicherung fester und garantiert anerkannter Grenzen sein. Ferner schlug Eban ein Abkommen über die Wiedereröffnung des Suez-Kanals vor. Er bekämpfte erneut die Bereitschaft Israels zu direkten Verhandlungen mit den arabischen Staaten, um die Lage im Nahen Osten zu entspannen.“ Vgl. den Artikel „Jarring-Mission wird wiederbelebt“; SÜDDEUTSCHE ZEITUNG vom 3. Dezember 1971, S. 9.

⁴¹ Zu den Bemühungen der OAU vgl. Dok. 362, Anm. 36.

⁴² Zum Prozeß gegen den Vorsitzenden der ostpakistanischen Awami League, Mujibur Rahman, vgl. Dok. 389, Anm. 6.

den Pakistanern und Indern mehrfach gesagt. Vor allem müßten die Leute Vernunft annehmen, von denen eine Lösung abhinge.

Der Herr *Bundesminister* wandte ein, daß es schwer vorstellbar sei, daß Pakistan einer Sezession zustimmen würde, Indien jedoch für ein unabhängiges Bangladesch sei. Die Tatsache, daß der Partner für politische Verhandlungen gegenwärtig eingesperrt sei, sei in Indien nichts Absonderliches. Nehru und Gandhi hätten auch aus dem Gefängnis heraus die politischen Verhandlungen geführt, aus denen später Lösungen hätten gefunden werden können. *Gromyko* sagte, die Sowjetunion mache aus ihren Sympathien für den indischen Standpunkt kein Hehl. Der pakistanische Ministerpräsident⁴³ habe kein Argument gegen den Vorschlag zu Verhandlungen vorzubringen, fordere aber einen Partner, der ihm genehm sei. Genauso gut könne er mit sich selbst verhandeln.

Damit schloß die Sitzung.

VS-Bd. 4630 (II A 4)

417

Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau

VS-vertraulich

28. November 1971¹

Protokoll der Besprechung Bundesministers Scheel mit Außenminister Gromyko in kleinem Kreis am 28. November 1971, 15.30 Uhr, im Spiridonow-Palais

Anwesend: Außenminister Gromyko, Botschafter Falin, Bondarenko, Tokowinin, Simjakow;

Außenminister Scheel, MD von Staden, Botschafter Dr. Allardt, Gesandter Dr. Lüders, VLR Dr. Meyer-Landrut.

Bundesminister legte einleitend ausführlich dar, daß Unterzeichnung des Schlußprotokolls² nach Abschluß innerdeutscher Verhandlungsphase, aber vor Einleitung des Ratifizierungsverfahrens, die Ratifizierungsdebatte und das Ergebnis günstig beeinflussen würden.

Die Mehrheit ist für die Ratifizierung gesichert. Schwierige Abstimmungen in letzter Zeit haben gezeigt, daß die Koalition stets in der Lage war, sich – wenn auch mit knapper Mehrheit – durchzusetzen. Jedoch würde das Klima der Ratifizierungsdebatte darunter leiden, wenn sich ein Teil der Abgeordneten mo-

43 Agha Mohammed Yahya Khan.

1 Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Gesandtem Lüders, Moskau, am 28. November 1971 gefertigt.

2 Zu dem am 3. September 1971 paraphierten Schlußprotokoll, mit dessen Unterzeichnung das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin in Kraft treten sollte, vgl. Dok. 281, Anm. 2.

ralisch unter Druck gesetzt fühlte, zugleich mit dem deutsch-sowjetischen Vertrag³ auch über das Berlin-Abkommen⁴ mit abstimmen zu müssen. Im übrigen würde der Beginn der multilateralen KSE-Vorbereitung, die sich unverzüglich an die Unterzeichnung des Schlußprotokolls anschließen würde, ein zusätzlich positives Element in der Diskussion des Bundestages darstellen. Auch beständige allseits großes Interesse dafür, daß auf diesem Wege eine möglichst breite Zustimmung in der deutschen Öffentlichkeit zum deutsch-sowjetischen Vertrag herbeigeführt werden könnte. Wir könnten vor der Öffentlichkeit beweisen, daß der deutsch-sowjetische Vertrag einen Impuls für die europäische Entwicklung abgibt.

Alles das würde erheblich gestört, wenn die Verzögerung der Unterzeichnung des Schlußprotokolls in der breiten Öffentlichkeit diskutiert und vielleicht auch nicht ohne Einfluß auf die Ratifizierungsdebatte sein würde. Die Bundesregierung hat in den letzten Monaten keine harten Positionen zu der Frage bezogen, ob das Ratifizierungsverfahren erst nach der Unterzeichnung des Schlußprotokolls oder schon nach dem Abschluß der innerdeutschen Verhandlungen eingeleitet werden könnte. Die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik hat jedoch Stellung bezogen für eine schnelle Lösung im Sinne einer alsbaldigen Unterzeichnung des Schlußprotokolls nach Abschluß der innerdeutschen Verhandlungen nebst alsdann unverzüglich folgender Ratifizierung einerseits und Beginn der multilateralen Verhandlungen der KSE andererseits.

Gromyko: Es ist für uns unmöglich, das Inkrafttreten des Berlin-Abkommens – und das ist identisch mit der Unterzeichnung des Schlußprotokolls – ohne vorherige Ratifizierung des Moskau-Vertrages herbeizuführen. Generalsekretär Breschnew hat diese Position auf der Krim vertreten.⁵ Ich habe sie auch Ihnen, Herr Minister, in New York ausführlich dargelegt.⁶ Von dieser Position werden wir nicht abgehen. Die Sowjetunion will damit keinerlei Druck auf irgend jemanden ausüben. Indessen kann sie schwerlich ihre Politik auf Argumente der deutschen Opposition aufbauen. Wir wollen in dieser Frage keinen Handel treiben. Aus praktischen und prinzipiellen Erwägungen sind wir aber nicht in der Lage, in dieser Frage um ein Jota nachzugeben.

Der Zusammenhang zwischen der Berlin-Frage und der Ratifizierung ist nicht von sowjetischer Seite hergestellt. Nachdem wir uns auf die deutsche Forderung eingestellt und sie in den Berlin-Verhandlungen im wesentlichen erfüllt haben, sollen jetzt plötzlich keine Zusammenhänge mehr bestehen. Unser Standpunkt ist klar und ehrlich: Wir wünschen das gleichzeitige Inkrafttreten beider Verträge. Wenn die Ratifizierung erfolgt, werden wir zum gleichen Zeitpunkt unterzeichnen. Der Opposition in der Bundesrepublik muß man sagen, daß wir in dieser Frage keinen Druck ausgeübt haben; sie selbst hat vielmehr durch das

³ Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

⁴ Für den Wortlaut des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 443–453. Vgl. dazu auch Dok. 281.

⁵ Vgl. dazu das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 17. September 1971; Dok. 311.

⁶ Zum Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 27. September 1971 in New York vgl. Dok. 323.

Junktim die heutige Zwangslage geschaffen. Zwei offizielle Vertreter der Vereinigten Staaten haben mir bei meinen Besprechungen in New York bestätigt, daß sie für den Standpunkt der Sowjetunion, die das gleichzeitige Inkrafttreten beider Vertragswerke nach Abschluß der Ratifizierung wünscht, Verständnis haben und daß diese Position für sie annehmbar sei. Im gleichen Sinne haben sich die Franzosen während des Breschnew-Besuches in Paris ausgesprochen.⁷ Die Sowjetregierung glaubt der Versicherung der Bundesregierung, daß die Ratifizierung erfolgreich abgeschlossen werden kann. Aber sie ist nicht bereit, auch nur das geringste Risiko einzugehen. Außerdem hat sie auch auf ihre Öffentlichkeit Rücksicht zu nehmen. Ein Abweichen von Ihrer Position würde weder von den Deputierten noch vom Volk verstanden.

Das Problem hat mit der Multilateralisierung der KSE-Vorbereitung nichts zu tun. Wer hier eine Verbindung herstellt, muß dafür selbst die Verantwortung übernehmen. Ein Kuhhandel über diese Frage kommt für die Sowjetunion nicht in Frage. Dies ist für uns eine prinzipiell unverrückbare Position. Wenn die KSE-Vorbereitungen dadurch verzögert werden, dann ist das bedauerlich, hat jedoch keinen Einfluß auf die Behandlung des Berlin-Abkommens nebst Zeitpunkt der Unterzeichnung.

Scheel: Ich habe für Ihren Standpunkt Verständnis. Die Bundesregierung nimmt in dieser Frage keineswegs den Standpunkt der Opposition ein. Wir wünschen das Inkrafttreten beider Vertragswerke. Die Frage ist nur, auf welchem Wege man am schnellsten zum Ziel kommt. Ich glaube, daß das auf dem von uns vorgeschlagenen Wege der Fall ist. Wenn wir die Ratifizierung einleiten und durchführen vor Unterzeichnung des Schlußprotokolls, so wird sich ein negativer Effekt auf die deutsche Öffentlichkeit nicht ausschließen lassen. Man muß hoffen, ihn durch Aufklärung in Grenzen zu halten. Es bleibt aber die Auswirkung für den Beginn der multilateralen Verhandlungen der Europa-Konferenz bestehen. Nach der Entscheidung des NATO-Rates ist es den Mitgliedern der NATO vor Abschluß des Berlin-Vertrages nicht möglich, mit der multilateralen Vorbereitung zu beginnen.⁸ Damit wird zwar die Konferenz im Ganzen nicht verhindert, aber sie wird auf Zeit blockiert. Lassen Sie uns nochmals überlegen, ob es nicht einen besseren Weg gibt. Auf Ihrem Wege würde die Berlin-Entscheidung und damit der Beginn der multilateralen Vorbereitung der Konferenz bis Mitte 1972 hinausgezögert werden, aber vielleicht muß man nach 25 Jahren Bemühungen um die Lösung dieses Problems diese sechs Monate in Kauf nehmen. Es bleibt die negative psychologische Wirkung.

Gromyko: Wir würden mit Bedauern sehen, wenn sich die Regierungen entschließen sollten, die Vorkonferenz zu verschieben. Wir bestreiten einen Zusammenhang zwischen Berlin-Vertrag und Europa-Konferenz, der diesen Schritt rechtfertigt. Unsere Regierung bleibt bei der eingenommenen Haltung. Es ist uns prinzipiell unmöglich, uns in dieser Sache auf einen Handel einzulassen.

⁷ Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, hielt sich vom 25. bis 30. Oktober 1971 in Frankreich auf. Vgl. dazu Dok. 354 und Dok. 387, Anm. 10.

⁸ Vgl. dazu Ziffer 10 des Communiqués der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970 in Brüssel; Dok. 11, Anm. 12.

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

Botschafter Falin: Der NATO-Beschluß spricht nur vom Abschluß der Verhandlungen, nicht von der Unterzeichnung des Schlußprotokolls.

Gromyko: Ein Zusammenhang zwischen KSE-Multilateralisierung und Unterzeichnung des Schlußprotokolls ist mir erstmals, wenn auch in vager Form, im Gespräch mit Rogers begegnet.⁹ Hier werden in der Tat neue Hürden errichtet.

Scheel: Ich betone nochmals, daß wir durchaus Verständnis für die Position der sowjetischen Regierung haben. Ich fühle mich verpflichtet, abschließend erneut auf die psychologische Wirkung dieser Haltung der sowjetischen Regierung aufmerksam zu machen. Die Abgeordneten würden sich unter Druck gesetzt fühlen. Die Öffentlichkeit wird diese Angelegenheit in aller Breite diskutieren. Das Ganze wird den Ratifizierungsprozeß belasten. Ich betone aber, daß nach meiner Meinung dieses Verfahren an der positiven Entscheidung nichts ändern wird. Es führt jedoch zur Verzögerung.

Gromyko: Sie sprechen von dem psychologischen Druck auf Ihrer Seite. Auch unsere Deputierten stehen unter einem psychologischen Druck. Wir können nicht davon ablassen, daß ein Weg gefunden werden muß, der das gleichzeitige Inkrafttreten beider Vertragswerke sicherstellt.

Scheel: Sie sprechen immer von Inkrafttreten, nicht jedoch von der Unterzeichnung des Schlußprotokolls.

Gromyko: Gemäß Schlußbestimmung tritt der Vertrag mit der Unterzeichnung des Schlußprotokolls in Kraft.¹⁰ Es fragt sich, ob die Möglichkeit besteht, zwar das Schlußprotokoll zu unterzeichnen, jedoch das Inkrafttreten durch Notenwechsel auszusetzen.

Scheel: Es ist für mich schwer, mich zu dieser Frage zu äußern, weil es sich um einen Vertrag der Vier handelt, über dessen verfahrensmäßige Behandlung sich zuvörderst die vier Vertragspartner verständigen müssen. Ich kann demnach zu der Frage einer möglichen Kompromißlösung keine bindende Stellungnahme abgeben. Ich möchte aber zur Diskussion stellen, ob folgender Weg gangbar wäre: Die Vier stellen nach Abschluß der innerdeutschen Verhandlungen ei-

⁹ Der amerikanische Außenminister Rogers und der sowjetische Außenminister Gromyko trafen am 24. September 1971 in New York zusammen. Dazu berichtete Gesandter Noebel, Washington, am 25. September 1971, der Referatsleiter im amerikanischen Außenministerium, Sutterlin, habe über den Gesprächsverlauf ausgeführt: „Gromyko habe das Gespräch gleich auf die KSE gebracht und geäußert, daß die Vereinigten Staaten nach seinem Eindruck dem Projekt jetzt mit größerer Sympathie gegenüberstünden. [...] Die eigentliche Konferenz solle nach sowjetischer Ansicht auf einem multilateralen Treffen vorbereitet werden, an dem alle Staaten teilnehmen sollten. Auf Fragen von Rogers nach den sowjetischen Vorstellungen über Rahmen und Zeitpunkt eines solchen vorbereitenden Treffens, insbesondere über den zeitlichen Zusammenhang mit der abschließenden Unterzeichnung des Berlin-Abkommens, habe Gromyko ausgeführt, daß die KSE selbst zwar nicht mit der Berlin-Regelung in Verbindung gebracht werden sollte, aber besser wohl erst nach der – von ihm für Anfang nächsten Jahres erwarteten – Unterzeichnung des Berlin-Abkommens zusammenetreten solle. Das vorbereitende Treffen solle dagegen schon vorher stattfinden.“ Darauf habe Rogers erwidert: „Jede Art von Konferenz vor Abschluß der Berlin-Regelung werde auf Schwierigkeiten stoßen. Die Bundesregierung habe deutlich gemacht, daß sie erst nach einer Berlin-Regelung zu einer Konferenz bereit sei. (Es war hier nicht klar, ob Rogers die Konferenz selbst oder ein vorbereitendes Treffen meinte.)“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 2189; VS-Bd. 9883 (I B 5); B 150, Aktenkopien 1971.

¹⁰ Vgl. dazu Teil III des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971; Dok. 281, Anm. 3.

ner deklaratorischen Erklärung fest, daß die erzielten Ergebnisse, d.h. der Vertrag zwischen BRD und DDR sowie zwischen dem Senat von Westberlin und DDR, mit dem Vier-Mächte-Abkommen in Einklang stehen, daß die Gesamtverhandlungen also abgeschlossen sind und daß die Gesamtregelung in der vorliegenden Form unterzeichnet werden kann. Dabei kann ein Vorbehalt über den Zeitpunkt der Unterzeichnung gemacht werden. Dieser Zeitpunkt könnte mit dem Abschluß des Ratifizierungsverfahrens gekoppelt werden.

Gromyko: Dies ist ein interessanter Vorschlag. Ich werde meine Regierung sofort davon in Kenntnis setzen und hoffe, Ihnen noch während Ihres hiesigen Aufenthaltes eine Stellungnahme von unserer Seite abgeben zu können.

Es handelt sich also um eine deklaratorische Feststellung, die von den vier Botschaftern¹¹ unterschrieben wird, in der die Konformität der Verträge der beiden deutschen Staaten und der DDR mit dem Senat von Berlin-West festgestellt wird, wobei das Datum der Unterzeichnung für einen späteren Zeitpunkt festgelegt werden könnte, z.B. den Zeitpunkt des Austauschs der Ratifizierungsurkunden.

Scheel: Ich muß nochmals betonen, daß ein zügiges Verfahren nicht auf diesem Wege, sondern nur durch unmittelbare Unterzeichnung des Schlußprotokolls nach Abschluß des innerdeutschen Abkommens sichergestellt werden kann und die weitaus günstigere Form der Behandlung dieser Frage darstellt. Jedenfalls setzt die Einleitung des Ratifizierungsverfahrens voraus, daß die Vier den materiellen Abschluß der Berlin-Verhandlungen zuvor verbindlich feststellen.

Gromyko: Ich hoffe, Sie noch morgen von der Stellungnahme meiner Regierung zu Ihrem Vorschlag unterrichten zu können.

VS-Bd. 10066 (Ministerbüro)

¹¹ Pjotr Andrejewitsch Abrassimow (UdSSR), Roger Jackling (Großbritannien), Kenneth Rush (USA) und Jean Sauvagnargues (Frankreich).