

84

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well

II A 1-83.10-310/71 geheim

5. März 1971

Herrn D Pol¹

Betr.: Gespräche Bahr–Kohl

1) In der Sitzung der Bonner Vierergruppe vom 4. März 1971 brachten die alliierten Vertreter die Besorgnis ihrer Botschafter² zum Ausdruck, daß sich die Erörterung von Transitmodellen in den Bahr-Kohl-Gesprächen auf die Vier-Mächte-Verhandlungen negativ auswirken könnte. Die Behandlung des Transithemas ohne Zusammenhang mit den allgemeinen Verkehrsfragen scheine den Botschaftern aus taktischen Gründen gefährlich. Die alliierten Vertreter gaben zu erwägen, ob nicht StS Bahr auch in den nächsten Gesprächen wieder die allgemeinen Grundsätze und allgemeine Verkehrsfragen erörtern könne.

Der amerikanische Vertreter wies in diesem Zusammenhang auf das Angebot Kohls hin, ein Transitabkommen „Vertrag zur Regelung von Verkehrsfragen“ zu bezeichnen. Vielleicht könne man sich dieses Angebot, so meinte er, zunutze machen und unser Transitmodell mit anderen Verkehrselementen anreichern.

2) Am 5. März brachte auch der britische Botschafter, Sir Roger Jackling, in einem Gespräch mit VLR I van Well anlässlich eines Mittagessens die gleiche Sorge zum Ausdruck. Dabei ließ er durchblicken, daß ihm unser Transitmodell (Anlage), das den Alliierten am 4. März abends übermittelt worden war, sehr problematisch erscheine.

Er halte es nicht für ausgeschlossen, daß die DDR auf dieses Modell eingehen werde. Er fragte besorgt, ob etwa die Absicht bestehe, diesen Entwurf schriftlich zu übergeben.

Ich habe den Botschafter darauf hingewiesen, daß

- eine Anwendung auf den Berlin-Verkehr durch die Festlegung der Transitletation ausdrücklich ausgeschlossen sei,
- der Entwurf keinen Hinweis auf die Souveränität, die territoriale Integrität der DDR etc. enthalte,
- bewußt auf privilegierende Elemente verzichte, um den Transit von dem Berlin-Verkehr deutlich zu unterscheiden.

Dieses Modell biete der DDR nicht das, worum es ihr gehe. Es mache vielmehr deutlich, daß eine allgemeine Transitediskussion sie ihren Zielen (Regelung des Zugangs auch allgemeinen Transitgrundsätzen; Aufwertung ihres Status) nicht näher bringe.

¹ Hat Ministerialdirektor von Staden am 8. März 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „(Herr StS Dr. Frank ist unterrichtet). Herrn Minister vorgelegt. Für Gelegenheit zum Vortrag wäre ich dankbar.“

Hat Bundesminister Scheel am 9. März 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Ja!“

² Roger Jackling (Großbritannien), Kenneth Rush (USA) und Jean Sauvagnargues (Frankreich).

3) Herr StS Bahr ist von dieser Stellungnahme der Alliierten mündlich unterrichtet worden.³

van Well

Anlage⁴

Modell eines Transitvertrages (Erläuterungen in eckigen Klammern⁵)

Präambel:

Die Regierung der BRD und die Regierung der DDR sind
geleitet von dem Wunsch, einen ersten Schritt zur Entspannung in ihrem gegenseitigen Verhältnis zu tun,
in dem Bestreben, den Transit im Straßen-, Eisenbahn- und Binnenwasserstraßenverkehr über ihr Territorium nach dritten Staaten zu ermöglichen und zu erleichtern,
übereingekommen, folgendes Abkommen zu schließen:

I. Allgemeine Regelungen

1) Dieses Abkommen regelt den Transit aus
der BRD durch das Territorium der DDR in die skandinavischen Länder, nach Polen und in die ČSSR sowie die dahinterliegenden Länder,
der DDR durch das Territorium der BRD nach Dänemark, in die Niederlande, nach Belgien, Luxemburg, Frankreich, in die Schweiz und nach Österreich sowie die dahinterliegenden Länder.

(Die etwas umständliche Aufzählung schien erforderlich, um ganz deutlich zu machen, daß der Zugangsverkehr von und nach Berlin ausgeschlossen ist. Die hier definierte Transitregelung bezieht sich auch nicht auf den echten Transitverkehr von und nach Berlin (West). Seine Einbeziehung hängt von der Regelung der Außenvertretung Berlins ab. Eventuell könnte hierzu ein mündlicher Vorbehalt gemacht werden.)

³ In einer Sitzung der Bonner Vierergruppe auf Botschafterebene am 6. März 1971 baten die Drei Mächte darum, „daß Staatssekretär Bahr bei seinem nächsten Treffen mit Kohl am 8. März das Transitmodell noch nicht vorlegt und auch nicht mündlich erläutert, damit die mit dem Modell zusammenhängenden Fragen noch vor der Präsentation eingehend geprüft werden könnten.“ Vgl. die Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Bräutigam vom 6. März 1971; VS-Bd. 4485 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Dazu vermerkte Egon Bahr im Rückblick: „Die drei Botschafter bitten mich förmlich in Berlin zum Gespräch. Sie haben Sorge, die deutschen Transitgespräche verschlechtern ihre Lage gegenüber den Sowjets. Im Grunde verbieten sie in höflichster Form, daß ich überhaupt mit der DDR über Transit rede, auch nicht über ein allgemeines Transitmodell. Ken Rush hatte mich vorgewarnt. Ich weiß, daß die Drei von dieser Haltung nicht abzubringen sind, wir uns keinen Krach mit ihnen leisten können, und das wissen sie auch. Vorbei mit der Vorstellung, die Deutschen könnten parallel mit den Vier Mächten so weit kommen, daß durch uns nicht zuviel kostbare Zeit zusätzlich nötig wird, wenn wir erst nach der Einigung der Vier beginnen.“ Vgl. BAHR, Zeit, S. 358 f.

⁴ Durchdruck.

Dem Vorgang nicht beigelegt. Wortlaut nach VS-Bd.4485 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

⁵ Im Abdruck kursiv wiedergegeben.

2) Beide Vertragspartner verpflichten sich, den Transitverkehr auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und Nichtdiskriminierung zuzulassen und reibungslos durchzuführen.

Die Grenzkontrollen werden auf ein Mindestmaß beschränkt.

3) Der Transitverkehr unterliegt dem Recht des Durchgangsstaates, soweit dieses Abkommen keine abweichenden Bestimmungen enthält.

4) Jeder Vertragspartner gewährleistet

- die Durchreise von Personen unter Anerkennung der gültigen Personalausweise,
- die Durchfuhr von Gütern.

(Die Formulierung „Personen“, „Güter“ läßt offen, wie weit dieser Kreis zu ziehen ist. Im internationalen Transitrecht wird üblicherweise nur der Transit von Staatsbürgern, Gütern und Verkehrsmittel der Vertragspartner geregelt. Hier ist die offene Formulierung gewählt, um den Transit von Westberliner Fahrzeugen usw. vom Bundesgebiet aus durch die DDR nicht zu gefährden.

Die geforderte Anerkennung der Personalausweise läuft auf die Abschaffung des Paß- und Visumzwanges auch im Transit hinaus. Das entspricht dem Entwurf unseres Verkehrsvertrages.)

Die Durchfuhr von Waren unterliegt nur solchen Beschränkungen, die zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie für die Beförderung gefährlicher Güter erforderlich sind.

(Die zulässigen Beschränkungen insbesondere der Durchreise sind problematisch. Im internationalen Transitrecht gehen die Vorbehalte der Durchgangsstaaten sehr weit. Von der DDR könnten sie leicht mißbraucht werden, auch wenn wir den Grundsatz der „Friedlichkeit“ nicht akzeptieren. Überlegungen für eine Mißbrauchsklausel sind noch nicht abgeschlossen. Eine Sonderregelung erscheint erforderlich, auch wenn im Transitverkehr der Schutz vor willkürlichen Eingriffen bei weitem nicht die Bedeutung hat wie im Zugangsverkehr von und nach Berlin.)

5) Freie Wahl des Verkehrsmittels für den Transit und freie Wahl des Verkehrsweges.

(Die DDR fordert eine Festlegung der Transitwege. Wir können für unsere Forderung auf unsere Praxis und auf das Prinzip der Gegenseitigkeit hinweisen. Unser materielles Interesse ist gering.)

6) Für den Transitverkehr werden ausreichende Grenzübergänge zur Verfügung gestellt.

7) Die technischen Zulassungen und Fahrerlaubnisse werden gegenseitig anerkannt.

8) Die erteilten Verkehrsgenehmigungen werden gegenseitig anerkannt.

Eine solche Vereinbarung ist international nicht üblich. Sie schließt die Kontingentierung des Transitverkehrs auf der Straße aus. Das ist für die DDR von einem gewissen Interesse.

9) Die üblichen Frachtdokumente werden gegenseitig anerkannt.

10) Beide Seiten stellen fest, daß keine Transitzölle erhoben werden.

11) Für den persönlichen Bedarf der Fahrzeugbesatzungen, für die üblichen Fahrzeugausrüstungen und für die üblichen Treibstoff-Freimengen werden keine Abgaben erhoben.

(Diese Bestimmung ist üblich und notwendig. Sie bedingt die Ratifikationsbedürftigkeit eines Transitvertrages.)

12) Der Transitverkehr wird nicht höher belastet, als der Binnenverkehr des jeweiligen Vertragspartners. Gebühren dürfen nur für besondere, mit dem Transit zusammenhängende Verwaltungsleistungen erhoben werden.

(Die Nichtdiskriminierung im Verhältnis zu Inländern wird von der DDR abgelehnt; sie würde sie zur Abschaffung der Straßenbenutzungsgebühren und der Steuerausgleichsabgabe zwingen. Wir sollten an unserer Forderung festhalten unter Anerkennung des Grundsatzes, daß eine vernünftige Regelung der „Wegekosten“ gefunden werden muß.)

13) Gestrichen.

II. Besondere Bestimmungen für die einzelnen Verkehrszweige

a) Straßenverkehr

14) Einzelregelung der Übergänge

15) Regelung der Wegekostenabgaben

16) Gegenseitige Anerkennung der Haftpflichtversicherung in Verbindung mit dem Schadenregulierungsabkommen (HUK-Abkommen⁶)

17) Austausch von Straßenzustandsberichten

b) Eisenbahn

18) Einzelregelung der Übergänge und Transitstrecken

19) Gegenseitige Anerkennung der Dienstaussweise des Fahrpersonals

20) Abfertigung für die schnellfahrenden Transitzüge während der Fahrt

c) Binnenschiffsverkehr und Wasserstraßen

21) Einzelregelung der Übergänge

22) Einzelregelung der technischen Transitbedingungen (Schleusenbetriebszeiten, Liegeplätze, Landgang, freie Wahl der Schleppkraft; Anerkennung der schiffspolizeilichen Vorschriften, Anerkennung von Dokumenten)

23) Einzelregelung zur Erleichterung des Hufeisenverkehrs (aus der BRD über Mittellandkanal/Elbe in die BRD)

24) Gegenseitige Information über Schifffahrtssperren, Pegelstände und Tauchtiefen

III. Schlußbestimmungen

25) Der Vertrag wird unbefristet abgeschlossen. Er kann mit einer Frist von drei Monaten jeweils zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden.

⁶ Für den Wortlaut des Europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959 über die obligatorische Haftpflichtversicherung für Kraftfahrzeuge vgl. BUNDESGESETZBLATT 1965, Teil II, S. 281–296.

26) Das Abkommen tritt in Kraft, nachdem beide Seiten einander mitgeteilt haben, daß die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Abkommens gegeben sind.

(Der Text dieser Formel bedarf der Präzisierung.)

VS-Bd. 4486 (II A 1)

85

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

Geheim

8. März 1971¹

Protokoll des achten Gespräches Staatssekretär Bahr/Staatssekretär Kohl, Berlin, Haus des Ministerrates, 8. März 1971, 10.30 bis 10.35 Uhr, 14.30 bis 15.30 Uhr.

Weitere Teilnehmer: MD Dr. Sahm, BK; MD Weichert, BMB; LR I Dr. Bräutigam, AA; VLR Dr. Eitel, BK;

Herr Karl Seidel, Leiter der Abteilung Westdeutschland beim MfAA der DDR; Herr Dr. Gunter Görner, Rechtsabteilung des MfAA der DDR; Herr Gerhard Breitbarth, PR/StS Dr. Kohl; Herr Rudolf Krause, Stenograf beim Ministerrat der DDR.

Nach einem Vier-Augen-Gespräch der beiden Delegationsleiter² eröffnete Staatssekretär Kohl die Delegationssitzung und sagte, Staatssekretär Bahr habe ihn in einer persönlichen Unterredung darüber informiert, daß auf Seiten der Delegation der Bundesrepublik eine veränderte Lage eingetreten sei. Es erscheine richtig, daß beide Seiten Gelegenheit erhielten, dies zu überdenken. Er habe erfahren, daß in der westdeutschen Delegation der Wunsch nach Besichtigung des Pergamon-Museums bestehe. Er schlage vor, daß bis zum Mittagessen um 12.30 Uhr die westdeutsche Delegation sich die Zeit für den Museums-Besuch nehme.

¹ Ablichtung.

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

Hat Staatssekretär Frank am 14. März 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Bundesminister Scheel verfügte.

Hat Scheel am 14. März 1971 vorgelegen.

² Am 9. März 1971 notierte Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, er habe dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR in dem persönlichen Gespräch mitgeteilt, daß er „auf Wunsch der Drei Mächte und wegen des Zusammenhangs und des Standes der Vier-Mächte-Verhandlungen nicht in der Lage sei, über das Modell eines Transitvertrags zu sprechen“. Kohl sei „völlig überrascht“ gewesen und habe um eine Gesprächspause gebeten, die zwei Stunden gedauert habe. Anschließend habe sich Kohl bereiterklärt, die Überlegungen der Regierung der DDR zum Modell eines Transitabkommens darzulegen. Vgl. VS-Bd. 4486 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

Staatssekretär *Bahr* stimmte dem zu, und die Sitzung wurde vorläufig beendet.

Um 14.30 Uhr wurde die Delegationssitzung wieder aufgenommen, und Staatssekretär *Kohl* erklärte, das letzte Treffen in Bonn am 26. Februar³ habe Übereinstimmung gebracht darüber, in einem intensiven Sachgespräch das Modell des gegenseitigen Transits von Personen und Gütern zu erörtern. Dabei sei man sich im klaren, unter welchen Voraussetzungen jede Seite in diese Erörterung eintrete, um zu fixieren, was möglich und nötig sei. Diese Erörterung könne nützlich sein auch für Fragen außerhalb der Transit-Problematik.

Man komme jedoch nicht vorwärts, wenn man nicht zur Erörterung konkreter Sachfragen übergehe. Er habe schon die Grundsätze dargelegt, die seine Delegation vorschlage⁴, und unsere Seite habe angekündigt, heute eigene Vorstellungen zu entwickeln. Dies sei nun leider nicht der Fall, er wolle daher die Position der DDR im heutigen Stand noch einmal zusammengefaßt darlegen. Dabei sei ihm klar, daß, wie Staatssekretär Bahr beim letzten Mal gesagt habe, ein Transitabkommen nicht die Grundfragen des Verhältnisses der beiden deutschen Staaten zueinander regeln könne, daß andererseits die Tatsache, daß es sich gegebenenfalls um einen ersten Vertrag zwischen den beiden deutschen Staaten handle, politische Bedeutung über den Vertragsinhalt hinaus haben werde. Das Gespräch über den Transit könne auch anderen Fragen nützen; so etwa stimme man überein, gewisse Grundsätze, über die man ebenfalls schon gesprochen habe, grundlegenden Verträgen vorzubehalten.

Die Delegation der DDR erwäge, in einem Transitvertrag eine erste Bestimmung aufzunehmen, die etwa lauten könne:

Die DDR und die BRD gewährleisten den Transitverkehr von Bürgern und Gütertransporten der anderen vertragschließenden Seite über ihr Territorium auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und des beiderseitigen Vorteils.

Die DDR und die BRD kommen überein, daß der gegenseitige Transitverkehr im größtmöglichen Umfang entsprechend den international üblichen Normen zugelassen wird.

Staatssekretär Kohl fügte hinzu, daß dies für den Verkehr in allen Himmelsrichtungen und mit allen Transportmitteln – nämlich Kraftwagen, Binnenschiffen und Eisenbahnen – gelte, die in beiden Staaten zugelassen seien. Er glaube, daß man auch im Verständnis dessen übereinstimme, daß zu den vorerwähnten international üblichen Normen die Prinzipien der Souveränität, der territorialen Integrität, der Gleichheit, der Nichtdiskriminierung und der Nichteinmischung gehörten. Diese Grundsätze sollten nach Ansicht Staatssekretär Bahrs zwar einem Grundvertrag vorbehalten bleiben. Er, Bahr, habe jedoch erklärt, daß, wenn man im Transitvertrag über sie schweige, es nicht bedeute, daß sie für den Transitvertrag nicht gelten würden.

³ Zum siebten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. Dok. 76 und Dok. 77.

⁴ Zu den vom Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, im vierten Gespräch am 26. Januar 1971 in Ost-Berlin erläuterten Grundsätzen eines Transitvertrags zwischen der Bundesrepublik und der DDR vgl. Dok. 33.

Am 26. Februar habe Staatssekretär Bahr gesagt, diese Prinzipien der friedlichen Koexistenz seien Voraussetzung eines allgemeinen Transitabkommens, d.h.

a) selbstverständlich,

b) aber nicht Bestandteil eines simplen Transitvertrages.

Im Interesse des Erfolges der Verhandlungen hätte die DDR die bereits zitierte Fassung mit einer solchen allgemeinen Bezugnahme vorgeschlagen. Er gehe davon aus, daß die Gültigkeit der genannten allgemeinen Prinzipien vielleicht im Protokoll, jedenfalls verbindlich festgehalten würde, damit man sich klar sei, was unter den international üblichen Normen verstanden werde, nämlich die Normen des Völkerrechts. In den einleitenden Bestimmungen sollten die Prinzipien der Gegenseitigkeit und des beiderseitigen Vorteils ausdrücklich genannt werden. Sie ergäben sich aus der souveränen Gleichheit und der Gleichberechtigung, seien tragende Säulen des völkerrechtlichen Vertragsrechts und fänden in besonderem Maße auf den zwischenstaatlichen Handel und Verkehr Anwendung. Transitrechte würden in der Regel nur bei Gegenseitigkeit gewährt. Als solche würden sie auch in der Konvention der Vereinten Nationen über Binnenstaaten⁵ genannt. Da Staatssekretär Bahr am 17. Februar⁶ Gegenseitigkeit und beiderseitigen Vorteil als Grundlage auch eines Transitabkommens genannt habe, sei es gewiß, daß man sich hier in Übereinstimmung befinde.

Der zweite Artikel könne etwa formuliert werden:

Die DDR und die BRD nutzen und gewähren den Transitverkehr ausschließlich für friedliche Zwecke. In Übereinstimmung damit werden keine Handlungen zugelassen, die dem allgemeinen Völkerrecht oder entsprechenden internationalen Abkommen widersprechen, die souveränen Rechte der Transit gewährenden Staaten verletzen oder zur Einmischung in innere Angelegenheiten führen.

Eine solche Regelung beruhe auf Grundsätzen, die seit alters her allgemein anerkannt seien. Man stimme auch darin überein, daß man Entspannung wolle und daß nie wieder Krieg von deutschem Boden ausgehen dürfe. Dazu gehöre, daß Verkehrswege nicht für aggressive Ziele zur Verfügung gestellt würden.⁷ Die Wiener Vertragsrecht-Konvention beschreibe in Art. 53, was eine zwingende Norm des Völkerrechts sei, nämlich eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft als solche akzeptiert werde, keine Abweichung erlaube und nur von nachfolgenden Normen gleicher Qualität geändert werden könne.⁸

⁵ Vgl. dazu das „Prinzip IV“ der UNO-Konvention vom 8. Juli 1965 über den Transithandel von Binnenstaaten: „In order to promote fully the economic development of the land-locked countries, the said countries should be afforded by all States, on the basis of reciprocity, free and unrestricted transit, in such a manner that they have free access to regional and international trade in all circumstances and for every type of goods.“ Vgl. UNTS, Bd. 597, S. 44.

⁶ Zum sechsten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. Dok. 65 und Dok. 66.

⁷ Dieser Satz wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Was sind aggressive Ziele?“

⁸ Artikel 53 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge: „Ein Vertrag ist nichtig, wenn er im Zeitpunkt seines Abschlusses im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts steht. Im Sinne dieses Übereinkommens ist eine zwingende

Diese Begriffsbestimmung sei für die Vertragsformulierung hilfreich. Der Hinweis auf die internationalen Abkommen entspreche etwa Art. 5 Abs. 3 des Abkommens von Barcelona, wonach durch das Statut (von Barcelona) in keiner Weise Abkommen berührt würden, die von den Vertragspartnern früher oder später über Gegenstände wie die Bekämpfung des Rauschgiftschmuggels oder der Beschränkung bei der Durchfuhr von Waffen und Falschmünzerei erlassen würden.⁹ Dies gelte auch für Bestimmungen über den Schutz von Eigentumsrechten und zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs. So sei die DDR etwa Mitglied internationaler Konventionen über die Bekämpfung des Opiumhandels¹⁰, der Falschmünzerei¹¹, ferner des Madrider Abkommens über falsche oder irreführenden Herkunftsbezeichnungen auf Waren¹² u. a.

Am 17. Februar sei man sich einig darüber gewesen, daß der Transit nicht zu Propagandazwecken und nicht bei Vorliegen krimineller Verbrechen oder Vergehen beansprucht werden könne. Es hätten deshalb nur solche Handlungen zu unterbleiben, die die souveränen Rechte des Transit-Staates verletzen oder eine Einmischung in innere Angelegenheiten bedeuteten.

Ein weiteres Prinzip folge aus der souveränen Gleichheit der Staaten und sei in allen einschlägigen Verträgen enthalten. Es könne etwa formuliert werden:

Auf den Transitverkehr finden die innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Transitstaates Anwendung.

Jeder Vertragsstaat legt Verkehrswege fest, auf denen der Transit durch sein Hoheitsgebiet zu erfolgen hat.

Staatssekretär Bahr habe am 17. Februar gesagt, daß die jeweiligen Verfassungsbestimmungen zu den unwiderlegbaren Faktoren gehörten; die nicht veränderbar seien. Ein Transitvertrag dürfe daher auch nicht der Verfassung

Fortsetzung Fußnote von Seite 414

Norm des allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1985, Teil II, S. 946.

⁹ Artikel 5 Absatz 3 des Statuts vom 20. April 1921 über die Freiheit des Durchgangsverkehrs (Statut von Barcelona): „Das Statut kann in keiner Weise die Maßnahmen berühren, die irgendeiner der Vertragsstaaten auf Grund allgemeiner internationaler Vereinbarungen, an denen er beteiligt ist, oder die späterhin abgeschlossen werden sollten, zu treffen sich veranlaßt sieht oder sehen könnte. Namentlich gilt dies für Vereinbarungen, die unter dem Schutze des Völkerbundes abgeschlossen sind und den Durchgangsverkehr, die Ein- oder Ausfuhr bestimmter Warengattungen, wie Opium und andere schädliche Drogen, Waffen und Fischereierzeugnisse betreffen, und ebenso für allgemeine Vereinbarungen, die die Verhütung irgendwelcher Beeinträchtigung von gewerblichen, literarischen oder künstlerischen Eigentumsrechten zum Gegenstande haben oder sich auf die Anwendung falscher Waren- oder Ursprungsbezeichnungen oder anderer Mittel des unlauteren Wettbewerbs beziehen.“ Vgl. REICHSGESETZBLATT 1924, Teil II, S. 409–411.

Für den Wortlaut des Übereinkommens vom 20. April 1921 über die Freiheit des Durchgangsverkehrs (Übereinkommen von Barcelona), das Bestimmungen über das Inkrafttreten und die Anwendung des Statuts von Barcelona enthält, vgl. REICHSGESETZBLATT 1924, Teil II, S. 389–406.

¹⁰ Für den Wortlaut des Protokolls vom 23. Juni 1953 über die Beschränkung und Regelung des Anbaues der Mohnpflanze, der Erzeugung von Opium, des internationalen Handels und Großhandels mit Opium und seiner Verwendung vgl. BUNDESGESETZBLATT 1959, Teil II, S. 333 und S. 358.

¹¹ Für den Wortlaut des internationalen Abkommens vom 20. April 1929 zur Bekämpfung der Falschmünzerei vgl. REICHSGESETZBLATT 1933, Teil II, S. 913.

¹² Für den Wortlaut des Madrider Abkommens vom 14. April 1891 über die Unterdrückung falscher oder irreführender Herkunftsangaben auf Waren in der Fassung vom 31. Oktober 1958 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1961, Teil II, S. 293–296.

der DDR¹³ widersprechen; man habe von der Achtung der in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht stehenden innerstaatlichen Rechtsnormen auszugehen. Hierzu habe Staatssekretär Bahr beim letzten Mal gesagt, daß die Anwendung des innerstaatlichen Rechts auf den Transit naheliege, daß aber wegen des zwischen den beiden deutschen Staaten bestehenden Mißtrauens sich erhebliche Schwierigkeiten bei der Durchführung dieses Grundsatzes ergäben. Seiner, Kohls, Ansicht nach werde mit diesem Einwand das Problem auf den Kopf gestellt: Die innerstaatliche Rechtsordnung sei gerade der Beleg dafür, daß Mißtrauen nicht berechtigt sei. Gerade die Achtung der innerstaatlichen Rechtsordnung baue das Mißtrauen ab. Im übrigen könne ein völkerrechtlicher Vertrag nicht einseitig abgewandelt werden. Die DDR habe sich in ihrer Geschichte stets in strikter Vertragstreue an abgeschlossene Abkommen gehalten und achte den Grundsatz „pacta sunt servanda“.

Ein weiterer Punkt könnte etwa wie folgt formuliert werden:

In Übereinstimmung mit der im zwischenstaatlichen Verkehr üblichen Praxis und zum Wohle ihrer Bürger vereinbaren DDR und BRD, den gegenseitigen Transitverkehr möglichst zweckmäßig und einfach zu gestalten. Dabei können Erleichterungen vor allem in den Transitrelationen gewährt werden, in denen der Transitverkehr besonders umfangreich ist.

Die konkreten Bedingungen des Transitverkehrs, darunter insbesondere in den Transitrelationen, in denen der Transitverkehr besonders umfangreich ist, werden in einem Anhang zu diesem Abkommen gesondert geregelt.

Staatssekretär Kohl erläuterte, daß hierzu die Achtung der Reisepässe und anderer Dokumente sowie die Vereinbarung gehöre, keine Transitzölle zu erheben.

Die Erleichterungen in den Transitrelationen, die besonders umfangreich seien, bedeuten ein großes Entgegenkommen seitens der DDR. Für die besonderen Bedingungen der Transitrelation zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin seien bestimmte Regelungen zu vereinbaren, allerdings unter der Voraussetzung, daß die souveränen Rechte der DDR strikt geachtet würden.

Der Grundsatz der Gegenseitigkeit mache erforderlich, daß für den Transit von Bürgern und Gütern der DDR durch das Gebiet der BRD ein entsprechendes Äquivalent geschaffen werde. Konkrete Einzelheiten würden in entsprechenden Anlagen geregelt, die integrierender Bestandteil des Abkommens seien.

Ein weiterer Punkt könnte etwa lauten:

Die DDR und die BRD erkennen gegenseitig die vom anderen Vertragsstaat für seine Bürger ausgestellten Reisepässe und Fahrerlaubnisscheine sowie die für den Gütertransport erforderlichen Dokumente und die Dokumente für die auf seinem Gebiet zugelassenen Fahrzeuge an.

Hier gebe es eine Anzahl von Berührungspunkten mit der einen Ausnahme, daß, während die DDR sich schon jetzt an die vorgeschlagene Regelung halte, die Bundesrepublik immer noch eine Ausnahme im Hinblick auf die Anerkennung von Reisepässen aus der DDR mache. Dies sei das Relikt einer früheren

¹³ Für den Wortlaut der Verfassung der DDR vom 6. April 1968 vgl. GESETZBLATT DER DDR 1968, Teil I, S. 199–222.

Politik, die die jetzige Bundesrepublik angeblich aufgegeben habe, die aber insoweit in der bisherigen Praxis beibehalten werde. Es liege in der Natur der Sache, gegenseitig die Reisedokumente anzuerkennen. Sofern dies nicht schon in Spezialverträgen über den grenzüberschreitenden Verkehr geregelt sei, müsse eine solche Bestimmung dann eben in einem Transitabkommen ihren Platz finden. So sei es auch in dem Abkommen zwischen der Bundesrepublik und Österreich, das Regelungen über Ausweise und Lichtbilder enthalte.¹⁴

Ein weiterer Punkt könne etwa wie folgt formuliert werden:

Die DDR und die BRD erheben im gegenseitigen Transitverkehr keine Transitzölle auf Grund des bloßen Transits der Güter. Jeder Vertragsstaat erhebt jedoch solche Gebühren und Abgaben, die zur Deckung der mit dem Transit von Bürgern und Gütertransport des anderen Vertragsstaates verbundenen Unkosten des Transitstaates dienen.

Hierzu erläuterte er, daß mit diesen Unkosten die Straßenunterhaltungskosten und die Kosten zur Unterhaltung des Personals der entsprechenden staatlichen Behörden gemeint seien. Dies sei nichts Neues, es beschreibe lediglich den geltenden Zustand, entspreche außerdem der Konvention von Barcelona.¹⁵

Staatssekretär Bahr habe die Erhebung solcher Gebühren als unüblich bezeichnet. Er müsse demgegenüber sagen, daß eine erste Regelung zwischen den beiden Staaten, die auch den Berlin-Verkehr einschließe, nicht zu finanziellen Verlusten für die DDR führen dürfe. Das würde wirklich zu weit gehen. Staatssekretär Bahr seien ja wohl auch Vorschläge auf anderem Gebiet bekannt, die die hier vorgeschlagene Formulierung deckten.

Ein weiterer Punkt könne dann etwa lauten:

Die DDR und die BRD werden evtl. auftretende Meinungsverschiedenheiten aus diesem Vertrag durch Beauftragte auf dem Wege von Verhandlungen klären.

Auch dieser Vorschlag entspreche dem, was international üblich sei. Er hoffe, daß es hier keine Schwierigkeiten geben werde.

Als einen weiteren Punkt habe man dann eine sehr einfache Klausel vorgesehen, die lauten könne:

Der Vertrag tritt ... in Kraft.

Hierzu müßte eine feste Übereinstimmung bestehen, daß der Transitvertrag nur gemeinsam mit einem Abkommen über den Abbau der politischen Präsenz der

¹⁴ Für den Wortlaut des Abkommens vom 13. November 1968 zwischen der Bundesrepublik und Österreich über den Personenverkehr vgl. BUNDESGESETZBLATT 1969, Teil II, S. 1458 f.

¹⁵ Vgl. dazu Artikel 3 des Statuts vom 20. April 1921 über die Freiheit des Durchgangsverkehrs (Statut von Barcelona): „Die Durchgangstransporte werden keinen besonderen Gebühren oder Abgaben auf Grund ihrer Durchfuhr (Ein- und Austritt einbegriffen) unterworfen. Jedoch können diese Durchgangstransporte mit solchen Gebühren oder Abgaben belegt werden, die lediglich zur Deckung der durch ihre Durchfuhr veranlaßten Überwachungs- und Verwaltungskosten dienen. Die Höhe aller derartigen Gebühren und Abgaben soll soweit wie möglich den Aufwendungen entsprechen, zu deren Deckung sie bestimmt sind. Auf diese Gebühren und Abgaben findet der im vorstehenden Artikel niedergelegte Grundsatz der Gleichheit mit der Einschränkung Anwendung, daß sie auf bestimmten Verkehrswegen mit Rücksicht auf Unterschiede in der Höhe der Überwachungskosten herabgesetzt oder sogar aufgehoben werden können.“ Vgl. REICHSGESETZBLATT 1924, Teil II, S. 407 f.

BRD in Westberlin in Kraft trete. Dies müsse protokollarisch festgehalten werden und sei sozusagen die Geschäftsgrundlage. Demzufolge hänge auch dann die Gültigkeit der Transitregelung davon ab, daß die anderen Bestimmungen über die politische Präsenz der Bundesrepublik in Westberlin eingehalten würden.

Zu einem weiteren Punkt über die Dauer des Vertrages habe man sich überlegt, daß man den Vertrag unbefristet abschließen und auf eine Kündigungsklausel vielleicht verzichten könne. In diesem Zusammenhang wolle er allerdings auf Artikel 60 Absatz 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention hinweisen, wonach der Bruch einer wesentlichen Bestimmung eines Vertrages durch einen Vertragspartner den anderen berechtigt, den gesamten Vertrag zu beenden oder in Teilen auszusetzen.¹⁶ Bestimmte Zusammenhänge, auf die er eben hingewiesen habe, wären also auch hier zu beachten.¹⁷

Ein weiterer Punkt betreffe die Form. Hier habe Staatssekretär Bahr darauf hingewiesen, daß ein Abkommen zwischen den beiden deutschen Staaten exakt die gleiche Form haben müsse wie Abkommen mit anderen Staaten. Das heiße, wo eine Genehmigung durch die gesetzgebenden Körperschaften üblich sei, da müsse das auch in der BRD so sein. Er habe in den bisherigen Gesprächen Belege dafür angeführt, daß ein politisch und rechtlich so bedeutsames Transitabkommen, wie das zwischen den beiden deutschen Staaten, der Ratifizierung bedürfe. Staatssekretär Bahr habe demgegenüber auf die in der BRD bestehenden Schwierigkeiten hingewiesen. Man habe sich daher entschlossen, auch in diesem Punkte entgegenzukommen und, um die Vier-Mächte-Rechte zu fördern, keine ausdrückliche Bestimmung über die Ratifizierung aufzunehmen. Es müsse aber sichergestellt sein, daß im übrigen das Abkommen in exakt der gleichen Form abgeschlossen werde, wie das international üblich sei. Weiterhin werde eine Erklärung unserer Delegation zum Protokoll erforderlich sein, in welcher die BRD versichere, daß der Verzicht auf Ratifizierung in keiner Weise als negatives Präjudiz etwa im Sinne von Sonderbeziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten mißbraucht würde.

Er glaube, daß seine Seite damit weitestgehendes Entgegenkommen bewiesen und dargetan habe, daß es ihnen an Vorschlägen und Ideen nicht mangle.

Staatssekretär *Bahr* dankte Staatssekretär Kohl für seine Ausführungen. Anknüpfend an dessen letzte Bemerkung sagte er, daß er sich noch nie über einen Mangel an Ideen bei der Delegation der DDR beklagt habe. Im Gegenteil, deren Erfindungsreichtum mache einen Teil unserer Sorge aus.

Er bedauere sehr, auf die Ausführungen von Staatssekretär Kohl nicht näher eingehen zu können, denn diese seien

- a) interessant genug, sich mit ihnen zu beschäftigen,
- b) ein Beweis dafür, daß wir im Grundkonzept so weit auseinander seien, wie

¹⁶ Artikel 60 Absatz 1 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge: „Eine erhebliche Verletzung eines zweiseitigen Vertrages durch eine Vertragspartei berechtigt die andere Vertragspartei, die Vertragsverletzung als Grund für die Beendigung des Vertrags oder für seine gänzliche oder teilweise Suspendierung geltend zu machen.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1985, Teil II, S. 948.

¹⁷ Dieser Satz wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Das ist eine ganz gefährliche Falle!“ Dieser Vermerk wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben.

er, Bahr, dies das letzte Mal gesagt habe, als er den zwischen den beiden Delegationen bestehenden Dissens deutlich gemacht habe.

- c) Im übrigen gestatte die Lage der Vier-Mächte-Verhandlungen es nicht, diese Ausführungen jetzt weiter zu erörtern. Das Gespräch zwischen ihm und Staatssekretär Kohl führe ein eigentümliches Dasein am Rande der Vier-Mächte-Verhandlungen. Es werde nützlich sein, über die Andeutungen hinaus, die hin und wieder an diesem Tisch „auf andere Zusammenhänge“ gemacht würden, die Tatsache der Vier-Mächte-Verhandlungen in unsere Gespräche voll einzubeziehen. Es würde einen Grad der Komik streifen, wenn wir so täten, als ob wir

- a) nichts von der Tatsache der Vier-Mächte-Verhandlungen wüßten und
- b) nicht ihren Inhalt kennten.

Auf Bitten der drei Westmächte müsse er davon Abstand nehmen, das Modell eines Transitvertrages, so wie wir es ausgearbeitet hätten, vorzutragen.¹⁸ Er wolle hinzufügen, daß es sich wesentlich von dem, was Staatssekretär Kohl vorgetragen habe, unterscheide. Wir würden Staatssekretär Kohls Ausführungen sorgfältig prüfen.

Zwei Punkte wolle er aber jetzt schon herausheben:

1) Bei den Vier-Mächte-Verhandlungen hätten wir eine Situation, die noch nicht zu einer prinzipiellen Übereinstimmung im Hinblick auf den Verkehr zwischen der Bundesrepublik und Westberlin geführt habe. Er habe früher schon gesagt, daß wir einen bestimmten Abschnitt dieser Vier-Mächte-Verhandlungen abwarten müßten. Er werde dankbar sein, wenn beide deutschen Seiten ihren Einfluß geltend machten, daß die Vier Mächte diesen Punkt bald erreichten.

2) Man habe sich bereits darüber unterhalten, welche Schwierigkeiten entstünden, wenn es ein Transitabkommen geben werde, in dem der Westberlin-Verkehr als besondere Relation mitgeregelt werde. Ohne sich endgültig festzulegen, könne er schon sagen, daß auch eine erste Prüfung der heutigen Vorschläge Staatssekretär Kohls ihn noch nicht von seiner Auffassung abgebracht habe, auf zwei getrennte Verträge hinarbeiten. Er wolle diese Frage aber weiter prüfen und jetzt nicht weiter Stellung nehmen.

Er wäre dankbar, wenn die Delegation der DDR prüfen könne, ob im Hinblick auf den Umfang und die Bedeutung eines ersten Abkommens zwischen unseren beiden Staaten es nicht empfehlenswert wäre, von dem eingeschränkten Thema Transit zu dem allgemeinen Thema Verkehr zu kommen. Dies biete auch den Vorteil, daß keine Zeit verloren werde, wenn die vier Botschafter morgen oder beim nächsten Treffen¹⁹ noch nicht den Punkt erreichen, den die Bundesrepublik zur Aufnahme von Transitverhandlungen brauche. Er bitte Staatssekretär Kohl, sich dies noch einmal durch den Kopf gehen zu lassen.

Was die zeitlichen Vorstellungen angehe, so habe er es ursprünglich für sinnvoll gehalten, sich erst nach Vorliegen des Ergebnisses des morgigen Gesprächs der vier Botschafter sich über einen neuen Termin zu verständigen. Nach dem,

¹⁸ Für den Entwurf eines Modells der Bundesregierung vom 4. März 1971 für einen Transitvertrag mit der DDR und zur Haltung der Drei Mächte vgl. Dok. 84.

¹⁹ Zum 16. Vier-Mächte-Gespräch der Botschafter Abrassimow (UdSSR), Jackling (Großbritannien), Rush (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) über Berlin am 9. März 1971 vgl. Dok. 89.

was Staatssekretär Kohl gesagt habe, halte er es jetzt für richtiger, sich schon in absehbarer Zeit, z. B. am 17. März, in Bonn wieder zu treffen.²⁰ Man werde dann gegebenenfalls auch Gelegenheit haben, die Ergebnisse der Vier-Mächte-Verhandlungen zu erörtern.

Staatssekretär *Kohl* bedauerte, daß man heute noch nicht zu dem intensiven sachlichen Gespräch über das Modell eines Transitvertrages gekommen sei. Da die BRD ihre Position noch nicht dargelegt habe, sei seine Delegation in der schlechteren Situation, über diese konkreten Vorschläge noch nicht nachdenken zu können. Wie bekannt, sei es das Anliegen der DDR, die Vier-Mächte-Verhandlungen zu fördern. Deshalb habe man die Konzentration auf den Transit gewählt, da hier ein echter Beitrag zu einem erfolgreichen Verlauf der Vier-Mächte-Verhandlungen geleistet werden könne. Die besonderen Probleme, die offensichtlich zwischen der BRD und den drei Westmächten bestünden, müßten bilateral gelöst werden. Die DDR jedenfalls brauche seitens der SU keine Aufträge oder eine Lichtschaltung. Unser gemeinsames Interesse gehe dahin, möglichst bald einen unterschriftsreifen Vertrag zu bekommen, der ohnehin erst zusammen mit dem „Hauptgericht“ angerichtet werden könne.

Staatssekretär *Bahr* erwiderte, daß das, was Staatssekretär Kohl im Zusammenhang mit dem „Hauptgericht“ ausgeführt habe, interessant und prüfenswert sei.

Staatssekretär *Kohl* bedankte sich dann für die Bereitschaft der Bundesregierung, erneut einen Flug mit dem Sonderflugzeug nach Bonn zuzulassen.

Dann einigte man sich auf folgendes Communiqué:

Sperrfrist 17.00 Uhr

„Der Staatssekretär im Bundeskanzleramt der Bundesrepublik Deutschland, Egon Bahr, und der Staatssekretär beim Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik, Dr. Michael Kohl, kamen am 8. März 1971 in Begleitung ihrer Delegationen zu einem erneuten Treffen zusammen. Die Zusammenkunft, die im Hause des Ministerrats der DDR stattfand, begann um 10.00 Uhr. Sie wurde um 15.30 Uhr beendet.“

Es wurde vereinbart, die Besprechungen zwischen den Delegationen der BRD und der DDR am 17. März 1971 in Bonn fortzusetzen.²¹

Während des Mittagessens entschuldigten sich mehrere Mitglieder der DDR-Delegation dafür, daß im „ND“ vom 27.2.71 der Beamte, der die DDR-Delegation auf dem Flughafen Köln/Bonn begrüßt habe, dem Protokoll des Auswärtigen Amtes zugerechnet worden sei.²² Dies sei ein bedauerliches Versehen.

Vor und nach dem Essen entschuldigte Kohl seine jeweils kurze Abwesenheit wegen notwendiger Rücksprachen.

VS-Bd. 502 (Büro Staatssekretär)

²⁰ Zum neunten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 17. März 1971 vgl. Dok. 99 und Dok. 100.

²¹ Vgl. den Artikel „Nach Treffen Bahr-Kohl größere Chance für Berlin-Regelung?“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 9. März 1971, S. 1.

²² Vgl. dazu den Artikel „Treffen Kohl-Bahr in Bonn“, NEUES DEUTSCHLAND vom 27. Februar 1971, S. 1.

**Gespräch des Parlamentarischen Staatssekretärs Moersch
mit dem libyschen Industrieminister Jalloud und dem
libyschen Erdölminister el-Mabruk in Tripolis**

PStS 156/71 VS-vertraulich

8. März 1971¹

Jalloud heißt Herrn Parlamentarischen Staatssekretär in Tripolis willkommen² und eröffnet Gespräch mit polemischer Bemerkung, daß die „große deutsche Nation“, vertreten durch Moersch, heute wohl nicht mehr frei entscheiden könne und nicht mehr auf der Seite des Guten stehe, sondern Ziele verfolge, die gegen die arabischen Interessen gerichtet seien. Wissenschaftlich-technische Kooperation betreibe die Bundesrepublik heute mit den Feinden der Araber, daher sei es für die Araber selbst schwer, mit der BRD zusammenzuarbeiten; Europa verlange von Libyen, daß es Öl liefere, ohne sich um die wirklichen Probleme Libyens zu kümmern. Daher bliebe Libyen nichts übrig, als mit den revolutionär-progressiven Ländern statt mit den Kolonialmächten, mit den USA an der Spitze, zusammenzuarbeiten. Wenn die Bundesrepublik, England und die USA nicht eine elementare Änderung ihrer Politik durchführen würden, käme es bald zum völligen Bruch der Beziehungen.

Falls Libyen entscheiden müßte, entweder mit der Bundesrepublik oder mit der DDR zusammenzuarbeiten, würde es die DDR vorziehen. Die DDR verstehe die Probleme Libyens und sei ein guter Freund, dessen tatsächliche Existenz von Libyen voll anerkannt werde. Auch würde Libyen eine Kooperation mit Frankreich statt mit der BRD eher suchen, denn Frankreich habe seit de Gaulle genau wie die DDR die wirklichen Probleme der Araber, nämlich die feindliche Aggression zu stoppen, verstanden. Die Bundesrepublik dagegen nehme offen Partei für Israel. Trotzdem sei Libyen bereit, nochmals einen Versuch der Zusammenarbeit mit der BRD zu machen.

PStS *Moersch* bestreitet entschieden die Unterstellung, daß die Bundesregierung im Nahen Osten Partei ergreife und weist auf Neutralität seiner Regierung gemäß UN-Resolution³ hin. Die Erhaltung des Friedens sei für jede Nation, die wie Libyen ihre Freiheit und Unabhängigkeit bewahren wolle, von elementarer Bedeutung. Alle Länder könnten ohne Rücksicht auf ihre innere Ordnung zusammenarbeiten, daher habe die Regierung Brandt konsequent eine Politik der Normalisierung und Entspannung gegenüber dem Osten verfolgt. Im übrigen greife er gern die Anregung einer engeren Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern auf und schlage vor, konkrete Projekte mit Erdölminister Mabruk anläßlich seines Besuches in Bonn zu erörtern.

¹ Durchdruck.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Dunker am 9. März 1971 gefertigt.

² Parlamentarischer Staatssekretär Moersch hielt sich anläßlich der Tripolis-Messe am 7./8. März 1971 in Libyen auf.

³ Zur Resolution Nr. 242 des UNO-Sicherheitsrates vom 22. November 1967 vgl. Dok. 70, Anm. 15.

Jalloud setzt seine Polemik fort und behauptet, weder die UN-Resolution noch die angebliche Hilfsbereitschaft der BRD könnten die großen arabischen Probleme wie die Palästinafrage lösen. Krieg sei der einzige Ausweg, um den israelischen Expansionsdrang zu hemmen. Die BRD habe sich durch Waffenlieferungen und Wirtschaftshilfe an Israel sowie durch die Vorfälle in Guinea⁴ und im Sudan⁵ in der Dritten Welt keinen guten Namen gemacht.

PStS *Moersch* erwidert sofort und weist Behauptung über Waffenlieferungen zurück. Er weist auf innere Hilfe zugunsten der Palästinaflüchtlinge⁶ und auf unser Entgegenkommen bei der Abzahlung ägyptischer Schulden⁷ hin. Die angeblichen Vorfälle in Guinea und im Sudan seien Verleumdungen und Fälschungen von seiten derer, die die BRD bekämpft. Botschafter Turnwald werde mit Hilfe einer Dokumentation den Beweis hierfür erbringen. Gute Beziehungen zwischen Ländern könnten nicht auf Mißverständnissen aufgebaut werden, daher vertraue er darauf, daß libysche Regierung nach dem Studium der Beweise und Unterlagen ihre Haltung überprüfen werde. Im übrigen habe die Bundesregierung ihre besondere Sympathie für unabhängige und selbständige Staaten eindeutig unter Beweis gestellt, als sie sich bei den Erdölverhandlungen in Teheran⁸ neutral verhielt, obwohl sie als Hauptverbraucherland im Rahmen ihrer eigenen Wirtschaftsplanung an einer langfristigen und stabilen Sicherung ihrer Erdölversorgung zur Deckung des notwendigen Energiebedarfes interessiert sei.

Jalloud greift das Thema Erdöl auf und meint unter Bezugnahme auf die Erdölverhandlungen in Teheran, es müsse jetzt das Monopol der Erdölgesellschaften in Europa gebrochen werden. Libyen könne der Bundesrepublik auf kürzerem Transportweg fast schwefelfreies Öl liefern und damit zur Reinerhaltung der Luft im Rahmen des Umweltschutzes beitragen. Diese gute Qualität sei bisher nicht honoriert worden. Wegen der Preisfrage werde ein Übereinkommen mit den Erdölgesellschaften bei den jetzt laufenden Verhandlungen „fast un-

⁴ Zur Krise in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Guinea vgl. Dok. 8.

⁵ Zum Stand der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem Sudan führte Legationsrat I. Klasse Fiedler am 9. November 1970 aus: „Seit dem Staatsstreich durch Nimeiry im Sommer 1969 erhebt die sudanesishe Regierung u. a. auch gegen die Bundesregierung den Vorwurf der Einmischung in die Südsudan-Frage. [...] Unsere Beziehungen zum Sudan sind seitdem nicht unerheblich belastet worden (Schließung des Goethe-Instituts, Ausweisung einer Angehörigen der Vertretung usw.). Die Bundesregierung hat die völlig unzutreffenden Behauptungen der sudanesischen Regierung stets dementiert und sich im Jahre 1970 nach Vermittlungsanerbieten seitens der libyschen Regierung bereit erklärt, die angeblich vorliegenden Beweise zu prüfen. Die sudanesishe Regierung überreichte daraufhin ein ‚Dokument‘, in dem lediglich von der Tätigkeit privater Organisationen, darunter auch deutscher (Förderungsgesellschaft Afrika e.V. und Action Medico) die Rede ist, ohne daß deren Aktivität – von der Absicht der Entsendung einer Ambulanzstation abgesehen – näher beschrieben wird.“ Vgl. Referat I B 4, Bd. 425.

⁶ Die Bundesrepublik leistete seit 1967 humanitäre Hilfe für die Palästinaflüchtlinge. Vgl. dazu AAPD 1967, II, Dok. 232.

Darüber hinaus wurden im Rahmen der Nahost-Konsultationen der EG-Mitgliedstaaten Überlegungen angestellt, den palästinensischen Flüchtlingen Hilfe bei der Ansiedlung in den Aufnahmestaaten zuteil werden zu lassen. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Ruyter vom 5. März 1971; Referat I B 4, Bd. 400.

⁷ Zur Frage einer Umschuldung ägyptischer Verbindlichkeiten vgl. Dok. 29, Anm. 39.

⁸ Zu den Verhandlungen vom 19. Januar bis 14. Februar 1971 zwischen den OPEC-Mitgliedstaaten am Persischen Golf und internationalen Mineralölgesellschaften vgl. Dok. 50.

möglich“ sein.⁹ Falls die Bundesregierung es wünsche, könnten recht bald direkte deutsch-libysche Gespräche über Erdöllieferungen begonnen werden, wobei sich Libyen an der Verarbeitungs- und Absatzorganisation in der Bundesrepublik beteiligen wolle.¹⁰

PStS *Moersch* weist darauf hin, daß er Mitglied der Regierung sei und nicht die Erdölgesellschaften vertrete. Im übrigen sei die Bundesregierung an einer langfristigen Sicherung der Energieversorgung interessiert und daher bereit und in der Lage, unabhängig von den zur Zeit laufenden Verhandlungen zwischen Libyen und den Gesellschaften über die Modalitäten einer direkten Versorgung zu sprechen. Allerdings verfüge die Bundesrepublik über keine eigenen Versorgungsorganisationen. So sei die Bundesrepublik gezwungen zu sagen, daß sie im Augenblick an stabilen langfristigen Abmachungen interessiert sei. Das gebe sowohl Libyen als auch der Bundesrepublik Zeit, über neue Formen einer langfristigen Zusammenarbeit nachzudenken und gemäß den beiderseitigen Interessen miteinander zu sprechen.

Hier schaltet sich Erdölminister *Mabruk* in das Gespräch ein mit dem Hinweis auf das elementare deutsche Interesse an einer Erdölversorgung aus Libyen, da die Raffinerien auf dieses Öl eingestellt seien. Bedauerlicherweise habe die staatliche DEMINEX bisher woanders investiert und keinen Kontakt zu Libyen gehabt. Dabei seien direkte deutsch-libysche Beziehungen für beide Seiten interessant, „um das Monopol der Gesellschaften zu brechen“.

PStS *Moersch* wies zunächst darauf hin, daß die DEMINEX kein staatliches Unternehmen, sondern ein Zusammenschluß kleinerer deutscher Erdölgesellschaften sei. Über die VEBA besitze der Staat als Minderheit Anteile an der DEMINEX. Im übrigen sei die Bundesregierung bereit, ihre guten Dienste für direkte Kontakte anzubieten. Unser Interesse an der Lösung gemeinsamer Probleme sei stärker, als bisher wohl von libyscher Seite angenommen worden sei. Das Bundesministerium für Wirtschaft könne nunmehr den Besuch von Erdölminister *Mabruk* in Bonn vorbereiten.

VS-Bd. 10084 (Ministerbüro)

⁹ Zu den Verhandlungen vom 28. Januar bis 2. April 1971 in Tripolis zwischen Libyen und internationalen Mineralölgesellschaften vgl. Dok. 36, Anm. 4.

¹⁰ Am 18. März 1971 übermittelte Botschafter Turnwald, Tripolis, die Äußerung des stellvertretenden libyschen Ministerpräsidenten el Houni, „Libyen sei zu Zusammenarbeit mit BRD nach wie vor auf Grundlage gegenseitigen Vertrauens und Achtung bereit. Das gelte auch für Erdölsektor. Falls Verhandlungen mit Erdölgesellschaften scheitern sollten, würde BRD nicht in Ölembargo einbezogen werden.“ Vielmehr wolle die libysche Regierung in diesem Fall direkte Verhandlungen mit der Bundesregierung führen. Vgl. den Drahtbericht Nr. 94; VS-Bd. 9861 (I B 4); B 150, Aktenkopien 1971.

87

Aufzeichnung des Staatssekretärs Freiherr von Braun

StS 120/71 geheim

8. März 1971¹Betr.: MRCA-Projekt²

In der heutigen Staatssekretärsbesprechung im Bundeskanzleramt teilte Staatssekretär Mommsen (BMVtg.) mit, im Bundesministerium für Verteidigung würden zur Zeit Erwägungen angestellt, das gesamte MRCA-Projekt einzustellen und anstatt des MRCA in den kritischen Jahren ein amerikanisches Kampflugzeug zu kaufen. Grund: MRCA sei zu teuer. Der Ankauf einer US-Type sei erheblich billiger. Werde das MRCA beibehalten, so müsse das Bundesministerium der Verteidigung, wenn nicht der Verteidigungshaushalt erheblich erhöht werde, an anderen Rüstungsausgaben sparen, das hieße zum Beispiel die dringend notwendige Renovierung des Lastwagenparks und mancher Waffen zurückzustellen, also die Ausstattung der Bundeswehr mit gewissen neuen Waffen und Rüstungsmaterialien zurückzustellen.

Ich habe auf die schwierigen Folgen für das deutsch-britische Verhältnis hingewiesen. Wir befänden uns angesichts der schwierigen Beitrittsverhandlungen ohnehin in einer diffizilen Phase unserer Beziehungen zu Großbritannien; mit dem MRCA verlören wir eine wesentliche und bedeutende technologische Klammer für Europa; die konservative Regierung habe als eine ihrer ersten Taten bestätigt, daß sie zu MRCA stehe. Bei der gegenwärtigen Lage der britischen Flugzeugindustrie werde uns diese Entscheidung als ein Dolchstoß angelastet und nicht verziehen werden. Das Verteidigungsministerium müsse sich über die schweren außenpolitischen Konsequenzen einer solchen Entscheidung im klaren sein.

Das Problem wird voraussichtlich in einer der nächsten Kabinettsitzungen zur Sprache gebracht werden. Herr Minister Schmidt ist zur Zeit mit einer Prüfung des gesamten Vorhabens befaßt. Dieses hat auch Folgen für die deutsche Luftfahrtindustrie, die um so schwerer wiegen, als auch im Airbus-Projekt erhebliche Schwierigkeiten entstanden sind.³

¹ Durchschlag als Konzept.

² Im Sommer 1968 beschlossen Belgien, die Bundesrepublik, Großbritannien, Italien, Kanada und die Niederlande die Entwicklung eines „Multi Role Combat Aircraft“ (MRCA). Dieses sollte die bisher verwendeten Flugzeugtypen F 104-Starfighter und Fiat-G 91 ersetzen und sowohl große konventionelle Waffenladungen ins Ziel bringen als auch bei der Unterstützung im Erdkampf, der Aufklärung und als Jäger dienen können. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Sahm vom 7. Januar 1969; VS-Bd. 1913 (201); B 150, Aktenkopien 1969.

Am 24. März 1970 teilte Bundesminister Schmidt dem britischen Verteidigungsminister Healey mit, daß die Bundeswehr aus finanziellen Gründen nicht die ursprünglich vorgesehene Zahl von 600 Flugzeugen werde bestellen können. Die Abnahme durch die Bundesregierung werde 420 Flugzeuge nicht überschreiten. Vgl. dazu AAPD 1970, I, Dok. 132.

³ Zum Stand des Airbus-Projekts vgl. Dok. 88.

Hiermit dem Herrn Minister mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt.

Braun⁴

VS-Bd. 502 (Büro Staatssekretär)

88

Aufzeichnung des Staatssekretärs Freiherr von Braun

StS 195/71

8. März 1971¹

Betr.: Airbus-Projekt²

Staatssekretär Rohwedder berichtete in der heutigen Staatssekretärsbesprechung im Bundeskanzleramt wie folgt über den Stand des Airbus-Projekts:

Der Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft habe im Februar nicht erstattet werden können, da die Industrie Unterlagen noch nicht habe liefern können. Es werde dies noch drei bis vier Monate dauern.

Das bisherige Vorhaben sei durch die Bundesbürgschaft von 500 Mio. noch gedeckt. Seit Oktober hätten die Briten ihre Entscheidung, dem Airbus nicht wieder beizutreten, bestätigt; ein britisches Konkurrenzflugzeug sei allerdings nach dem Rolls-Royce-Zusammenbruch³ nicht mehr in Sicht. Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Airbus-GmbH sei schwierig, insbesondere seit dem Tod des Herrn Krambeck; Frankreich dränge sich überall nach vorn. Die Verträge mit den einzelnen Firmen seien in guter Vorbereitung. Hauptproblem sei zur Zeit die Finanzierung und Sicherstellung des Absatzes. Es fehlten Aufträge und Optionen. Die Lufthansa habe sich bisher ausgeschwiegen, die Zukunft des Verkaufs sei ganz unsicher. Die Lose seien von je 20 auf je acht Stück reduziert. Obwohl es in der Technik keine Pannen gebe und die ersten Teilstücke für die Prototypen dieser Tage nach Toulouse abgingen, sei die Absatzlage nach

⁴ Paraphe vom 10. März 1971.

¹ Durchschlag als Konzept.

² Zur Vereinbarung vom 26. September 1967 zwischen der Bundesrepublik, Frankreich und Großbritannien über die gemeinsame Entwicklung eines Großraumflugzeugs („Airbus“) vgl. Dok. 47, Anm. 4.

Am 15. August 1970 wies Staatssekretär Freiherr von Braun darauf hin, daß aufgrund der starken Konkurrenz auf dem Flugzeugmarkt die zum Zeitpunkt der Vereinbarung geschätzte Zahl von Aufträgen für den „Airbus“ in Höhe von 1200 bis 1500 Stück auf etwa 300 bis 500 Stück zurückgenommen werden müsse. Damit sei das Vorhaben wirtschaftlich nicht mehr rentabel. Ende September 1970 entschied das Bundeskabinett, das Projekt unter dem außenpolitischen Aspekt der Zusammenarbeit mit Frankreich fortzuführen. Vgl. dazu AAPD 1970, II, Dok. 393 und AAPD 1970, III, Dok. 442.

Die Bundesregierung erklärte sich daraufhin bereit, über die bereits laufende staatliche Förderung hinaus eine Bundesbürgschaft zugunsten der Deutschen Airbus GmbH von zunächst 500 Mio. DM zur Finanzierung der Serienproduktion zu gewähren. Vgl. dazu die Meldung: „Bürgschaft für Airbus“; DIE WELT vom 2. Oktober 1970, S. 1.

³ Zum Konkurs der Firma Rolls-Royce Ltd. vgl. Dok. 47, Anm. 2 und 3.

wie vor ungeklärt. Im übrigen bestehe auf dem Markt zur Zeit eine intensive Konkurrenz zwischen Lockheed und Douglas. In dieser Arena zu dritt anzutreten, sei äußerst gefährlich. Besser sei es, wenn Lockheed ausschiede (was nicht ausgeschlossen scheine); in drei bis vier Monaten werde der Überblick besser sein. Aber schon heute sei klar, daß die deutsche Triebwerkeindustrie sehr hohe Risiken tragen müßte, deren Abdeckung noch unklar sei. Die bisherige Position, erst bei 75 Aufträgen in Serie zu gehen, werde sich wohl kaum halten lassen. Einziges Lichtzeichen am Horizont: ein spanisches Interesse für etwa 40 Maschinen.

Hiermit über Herrn D III⁴ Ref. III A 4

von Braun⁵

Büro Staatssekretär, Bd. 193

89

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II A 1-84.20/11-318¹/71 geheim

11. März 1971¹

Herrn Staatssekretär²

Betr.: 16. Berlin-Gespräch der vier Botschafter am 9.3.1971

Bezug: Vermerk vom 10.3.71 – II A 1-84.20/11-318/71 geh. (amerikanische Darstellung des Gesprächs)³

1 Anlage (Gespräch beim Mittagessen)⁴

Zur Unterrichtung:

I. Ergebnis:

Das Gespräch brachte keine neuen wesentlichen Gesichtspunkte.

Abrassimow bestätigte im Ganzen die Linie Kwizinskijs vom 6.3.⁵, ohne auf alle einzelnen Punkte einzugehen. Er warf den Alliierten vor, einseitig den west-

⁴ Otto-Axel Herbst.

⁵ Paraphe vom 9. März 1971.

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well und von Legationsrat I. Klasse von Braunnühl konzipiert.

² Hat Staatssekretär Frank am 12. März 1971 vorgelegen.

³ Für die amerikanische Aufzeichnung über das 16. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vgl. VS-Bd. 4515 (II A 1).

⁴ Dem Vorgang nicht beigefügt.

⁵ Zum Vier-Mächte-Gespräch über Berlin auf Botschaftsratsebene, das aufgrund von Verkehrsbehinderungen auf den Zugangswegen von und nach Berlin (West) auf den 6. März 1971 verschoben worden war, führte Ministerialdirektor von Staden am 8. März 1971 aus: „Der sowjetische Vertreter zeigte in der Sache eine deutlich verhärtete Haltung; er kam in mehreren Punkten auf frühere, schärfere sowjetische Formulierungsvorschläge zurück; dabei bestand die Verschärfung im Gan-

lichen Entwurf vom 5.2.⁶ durchsetzen zu wollen, der ohne radikale Änderungen für die Sowjets nicht annehmbar sei. Die alliierten Botschafter kritisierten, daß die Sowjets im letzten Beratergespräch auf alte, härtere Positionen zurückgefallen seien, nachdem sie beim ersten Durchgang des westlichen Papiers⁷ Entgegenkommen angedeutet hätten.

Das nächste Botschaftertreffen wurde für den 25.3.⁸, das der Botschaftsräte für den 16. oder 17.3.⁹ angesetzt.

II. Wesentliche Einzelheiten:

1) Bezeichnung und Konzept des „Transits“

Einen wesentlichen Teil der Sitzung nahmen – offenbar vor dem Hintergrund der innerdeutschen Gespräche – die Diskussionen über die Bezeichnung des Berlin-Verkehrs ein. Abrassimow bestand auf „Transit“ und ließ keinen Zweifel daran, daß die Sowjets damit keine Frage der Semantik, sondern zugunsten der DDR das westliche Anerkenntnis durchsetzen wollten, daß die Zugangswege „durch das Territorium unter der höchsten Gewalt (supreme authority) einer anderen Partei“ liefen. Die Alliierten wiesen den Begriff genau aus diesem Grunde zurück und schlugen als neutralen Kompromiß die Bezeichnung „movement“ vor. Abrassimow erklärte sich schließlich bereit, dies durch die Berater prüfen zu lassen.

„Grünes Licht“

Botschafter Rush erklärte gemäß vorheriger Absprache mit StS Bahr, Bundesregierung und Senat würden nicht über die konkrete Ausführung von Vier-Mächte-Vereinbarungen über Zugang bzw. innerstädtische Verbindungen verhandeln, bis die Vier Mächte ihre Vereinbarung über diese Gegenstände geschlossen hätten und bereit seien, das Signal zu geben. Darüber seien Alliierte, Bundesregierung und Senat völlig einig. Wenn es noch einige Zeit dauere, bis eine brauchbare und befriedigende Vier-Mächte-Vereinbarung erreicht sei, wären Alliierte, Bundesregierung und Senat bereit, solange zu warten. Es hänge allein von der Sowjetunion ab, wie lange das brauche. Um den Beginn von innerdeutschen Zugangsgesprächen zu beschleunigen, seien die Westmächte bereit, falls die Sowjets das wünschen, die Zugangsfrage vorrangig zu behandeln und versuchsweise abzuschließen, um das Signal für den Beginn der BRD-DDR-Gespräche zu geben.

Abrassimow antwortete ausweichend, die DDR sei jederzeit bereit, mit Transitverhandlungen zu beginnen. Im übrigen drängte er darauf, bei den nächsten Treffen die offenen Fragen der Bundespräsenz und der sowjetischen Interessen

Fortsetzung Fußnote von Seite 426

zen in einer größeren Betonung der Rolle der DDR. Kwizinskij erklärte am Rande: Es werde keine Berlin-Regelung geben, wenn die Westmächte darin nicht ausdrücklich den bestehenden Status quo bezüglich der DDR akzeptierten; er fügte hinzu, daß das auch das Ziel des KSE-Projekts sei.“ Ferner habe Kwizinskij angedeutet, daß vor dem XXIV. Parteitag der KPdSU vom 30. März bis 9. April 1971 auf sowjetischer Seite „keine Bewegung zu erwarten sei“. Vgl. VS-Bd. 4515 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

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

⁷ Zur ersten Runde der Erörterung des Entwurfs der Drei Mächte vom 5. Februar 1971 für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 71, Anm. 15.

⁸ Das 17. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin fand am 26. März 1971 statt. Vgl. Dok. 110.

⁹ Das Vier-Mächte-Gespräch über Berlin auf Botschaftsratsebene fand am 17. März 1971 statt. Vgl. dazu Anm. 13.

in Berlin-West zu behandeln, die zum Gesamtpaket gehörten, das die Sowjets nicht bereit seien aufzubrechen. Wenn die Westmächte hier etwas Positives böten, werde er bereit sein, beim Zugang entgegenzukommen. Außerdem regte er an, daß die Botschaftsräte endlich Kompromißforderungen zu Präambel und Allgemeinem Teil I finden sollten, da man sich dort schon viel näher sei als in anderen Fragen.

3) Zur Fortsetzung der Verhandlungen

Beim Mittagessen erklärte Rush auf Frage Abrassimows, man könne nur weiterkommen, wenn man sich beim Zugang einige. Abrassimow wiederholte dagegen in konkreterer Form, er werde am 25. März nur dann beim Zugang entgegenkommen, wenn die Alliierten Zugeständnisse in folgenden Fragen machten: 1) Verbot der Ausschuß- und Fraktionssitzungen, wobei er nichts gegen eine jährliche Tagung eines Ausschusses zur Erörterung von rein Berliner Angelegenheiten von wirtschaftlicher oder kultureller Natur habe; 2) Umorganisation der Ministerienvertretungen in Berlin (West) in ein einziges Amt, das die Bundesrepublik vertritt; 3) Klarstellung, daß Berlin (West) weder ein Land noch ein Teil der BRD sei; 4) sowjetische Interessen in Berlin (West).

4) Westliche Pressebehandlung

Abrassimow beschwerte sich über die Art, wie die westliche Presse über die „erfolgsversprechenden“ westlichen Vorschläge in den Vier-Mächte-Gesprächen berichtete.

III. Bewertung

1) Das Treffen hat den Eindruck bestätigt, daß die Sowjets im Augenblick auf Zeit arbeiten und sich dafür einigeln. Ihre verhärtete Haltung in einigen Sachfragen dürfte als taktisch zu werten sein und sollte deshalb nicht überschätzt werden.

2) Wenn die von Kwizinskij bestätigte Annahme zutrifft, daß die Sowjets bis zum Parteikongreß der KPdSU¹⁰ stillhalten müssen, dann erklärt es sich, daß sie gerade dies für einen geeigneten Zeitraum hielten, um zu versuchen, innerdeutsche Parallelverhandlungen in Gang zu setzen. Es ist natürlich, daß sie bei diesem Manöver der DDR größtmögliche Unterstützung geben. Ein Erfolg hätte ihr Konzept erheblich gefördert. Bei einem Scheitern des Versuchs, mit dem sie nach dem Müller/Kohrt-Gespräch am Samstag¹¹ und dem Bahr/Kohl-

¹⁰ Der XXIV. Parteitag der KPdSU fand vom 30. März bis 9. April 1971 in Moskau statt.

¹¹ Am 6. März 1971 fand ein erstes Gespräch zwischen dem Chef der Senatskanzlei des Landes Berlin, Müller, und dem Staatssekretär im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Kohrt, über eine Besuchsregelung zwischen Berlin (West) und Ost-Berlin statt. Ministerialdirektor von Staden wies am 10. März 1971 darauf hin, daß Kohrt eine Reihe von Vereinbarungen vorgeschlagen habe, „die weit über den Besuchsverkehr hinausgehen (darunter Transitvertrag und Vereinbarung über ‚Verbindungen West-Berlins mit der Außenwelt, einschließlich der BRD‘)“. Müller habe dies abgelehnt. Staden führte weiter aus: „Schwierigkeiten bereitet die Haltung der DDR zur Besuchsregelung selbst, die darauf abzielt, doch noch Parallelverhandlungen zu den Vier-Mächte-Gesprächen zu erreichen und deren Ergebnisse zu präjudizieren. Im einzelnen tauchen drei Probleme auf: a) Eine zeitlich generelle Besuchsregelung, die nicht auf Ostern beschränkt ist. Verhandlungen darüber würden in die Vier-Mächte-Gespräche eingreifen. [...] b) Beschränkungen für den Inhalt einer Besuchsregelung. Sie würden, selbst wenn die Vereinbarung nur für Ostern gilt, die Durchsetzung der alliierten Forderungen in den Vier-Mächte-Gesprächen für den innerstädtischen Verkehr, insbesondere das Prinzip der Gleichbehandlung mit den Westdeutschen er-

Gespräch am Montag¹² rechnen müssen, werden sie sich wenigstens einer Pflicht gegenüber der DDR entledigt und damit ihren Spielraum vergrößert haben.

3) Es bleibt abzuwarten, wie sich Kwizinskij weiter verhält. Wir müssen jedoch damit rechnen, daß die Berlin-Gespräche bis Anfang April auf der Stelle treten.¹³

IV. Weiteres Procedere

1) Unter den gegebenen Umständen ist Abrassimows Ankündigung, daß er bei westlichen Zugeständnissen bei der Bundespräsenz in der Zugangsfrage entgegenkommen würde, mit Skepsis zu bewerten. Die Zeit bis zum KPdSU-Kongreß dürfte nicht geeignet sein, mit wesentlichen neuen Angeboten an die Sowjets heranzutreten (trotzdem bleibt anzumerken, daß Abrassimows Äußerung über einen Berlin-Ausschuß in eine Richtung weist, in der auch auf deutscher Seite schon Erwägungen angestellt wurden). Die Alliierten sollten fortfahren, nach der vorbereiteten Linie an Hand des westlichen Papiers Punkt für Punkt durchzugehen), und den Sowjets zu verstehen geben, daß wesentliche Fortschritte erst zu erwarten sind, wenn sie wieder richtig verhandeln können.

2) Bei den innerdeutschen Verhandlungen der Bundesregierung und des Senats sollten wir uns bemühen, den in letzter Zeit gestiegenen alliierten Besorgnissen durch eingehende Konsultationen entgegenzuwirken. Die Alliierten haben den Wunsch danach in der Vierergruppensitzung am 10.3. nachdrücklich wiederholt.

Staden

VS-Bd. 4515 (II A 1)

Fortsetzung Fußnote von Seite 428

schweren. [...] c) Gleichbehandlung von Besuchen in Ost-Berlin und der DDR.“ Vgl. VS-Bd. 4527 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

¹² Für das achte Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 8. März 1971 vgl. Dok. 85.

¹³ Ministeraldirektor von Staden notierte zum Vier-Mächte-Gespräch über Berlin auf Botschaftsrats-ebene vom 17. März 1971: „In der Sitzung wurde der zweite Durchgang des westlichen Papiers im wesentlichen beendet. [...] Gegenüber dem ersten Durchgang hat sich die sowjetische Position in der Bundespräsenz verhärtet, in der Außenvertretung noch etwas weiter präzisiert, im ganzen im positiven Sinne, beim innerstädtischen Verkehr als im wesentlichen problemlos (abgesehen von der geographischen Bezeichnung) bestätigt und beim Zugang gegenüber der zuletzt verhärteten Haltung kaum verändert.“ Der sowjetische Botschaftsrat Kwizinskij habe sich vor allem bemüht, „die Beschränkung des Verhältnisses Berlin (West) – BRD (West-Berlin kein Teil der BRD, Außerkraftsetzung entgegenstehender Verfassungsvorschriften) zum allgemeinen Obersatz zu machen“. Ferner habe er bestritten, daß die Drei Mächte die oberste Gewalt in den Westsektoren Berlins ausübten und ihnen lediglich „eine administrative Funktion“ zugebilligt. Vgl. die Aufzeichnung vom 19. März 1971; VS-Bd. 4516 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

90

Vortragender Legationsrat I. Klasse Mühlen an die Botschaft in Washington

III A 5-85.00-91.36-535/71 VS-vertraulich Aufgabe: 11. März 1971, 16.52 Uhr¹
Fernschreiben Nr. 5355 Plurex

Betr.: Deutsch-amerikanischer Devisenausgleich

Gespräche mit Amerikanern am 10. und 11.3. in Bonn ergab im wesentlichen folgendes:

1) Unterstaatssekretär Samuels bezifferte Devisenausgaben für US-Truppen in der Bundesrepublik auf 1,2 Mrd. \$ im (amerikanischen) Haushaltsjahr 1971, auf 1,2–1,3 Mrd. \$ im Haushaltsjahr 1973. Wie in der Vergangenheit wünsche amerikanische Regierung Ausgleich von 80%; Mr. Samuels sprach von 980 Mio. \$. Ausgleich solle durch folgende Elemente hergestellt werden:

a) militärische Beschaffungen (wie bisher etwa zur Hälfte des Gesamtvolumens);
b) Rüstungskäufe in USA zum Zweck einer Militärhilfe an dritte NATO-Staaten (z.B. Türkei);

c) zivile Beschaffungen anhand der überreichten Stockpile-Liste², bei der sich die in der Vergangenheit umstrittene Frage der „Zusätzlichkeit“ erübrige;

d) finanzielle Maßnahmen.

Zu d) führte Mr. Samuels aus, die Darlehen und darlehensähnlichen Geschäfte in den vergangenen Abkommen³ seien im amerikanischen Kongreß vielfach als bloße „Fassade“ kritisiert worden. Man solle daher an substantiellere Maßnahmen denken, etwa an unmittelbare Budgetleistung oder eine deutsche Beteiligung am Unterhalt amerikanischer Kasernen in der Bundesrepublik.

2) In seiner Antwort wies MD Herbst einleitend auf die bedeutenden deutschen Aufwendungen für EDIP hin (insgesamt rd. 400 Mio. \$)⁴; der vor kurzem abgeschlossene deutsche-britische Devisenausgleich habe den britischen Beitrag zu EDIP und damit das ganze Programm überhaupt erst ermöglicht.⁵ Sodann schil-

¹ Der Drahterlaß wurde von Legationsrat I. Klasse von Uthmann konzipiert.

² Für die am 2. März 1971 überreichte „List of Stockpile Commodities Available for Sale to the Federal Republic of Germany“, die Möglichkeiten für den Erwerb amerikanischer Lagerbestände durch die Bundesregierung aufführte, vgl. VS-Bd. 8777 (III A 5).

³ Im Abkommen vom 10. Juni 1968 zwischen der Bundesrepublik und den USA über einen Devisenausgleich wurde vereinbart, daß die Bundesbank zwischen Juli 1968 und Juni 1969 zwei Mrd. DM in mittelfristigen amerikanischen Schatzpapieren anlegen werde. Weitere Schatzpapiere im Wert von 500 Mio. DM sollten durch die Vermittlung der Bundesbank bei Geschäftsbanken der Bundesrepublik untergebracht werden. Für das Protokoll vgl. VS-Bd. 10079 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1968. Vgl. dazu ferner AAPD 1968, I, Dok. 192.

Das Devisenausgleichsabkommen vom 9. Juli 1969 sah die Gewährung eines langfristigen Darlehens in Höhe von einer Mrd. DM bei vier Prozent Zinsen vor. Vgl. dazu AAPD 1969, II, Dok. 224.

⁴ Zum Beitrag der Bundesregierung am „European Defense Improvement Program“ (EDIP) vgl. AAPD 1970, III, Dok. 582.

⁵ Zum Abkommen vom 18. März 1971 zwischen der Bundesrepublik und Großbritannien über einen Devisenausgleich und zur Unterstützung des britischen Beitrags für das „European Defense Improvement Program“ (EDIP) vgl. Dok. 48.

derte er die äußerst angespannte deutsche Haushaltslage. Zu den deutschen Leistungsmöglichkeiten könne z. Z. folgendes gesagt werden:

a) Nach den derzeitigen Planungen würden die Zahlungen für militärische Beschaffungen zwischen 1.7.1971 und 30.6.1973 auf 2,1 Mrd. DM geschätzt. Darüber hinaus habe der Bundessicherheitsrat beschlossen, daß ein Ergänzungsflugzeug in USA beschafft werden solle. Über den Umfang der hierfür zu erwartenden Zahlungen könne noch nichts gesagt werden, da noch nicht feststehe, wieweit deutsche Unterlieferanten an dem Projekt beteiligt würden; doch sei davon auszugehen, daß ein erheblicher Teil der Zahlungen nicht mehr devisenwirksam sein werde. (Gemeint ist die freie Spitze des Rüstungskontos I, die sich am 30.6.71 auf 600–700 Mio. DM belaufen wird.)

b) Für Rüstungskäufe in USA zum Zweck einer Militärhilfe an dritte Staaten seien im Finanzplan keine Mittel vorgesehen. Unsere Militärhilfe an die Türkei, die wir bereits im Rahmen von EDIP aufgestockt hätten, sei bereits auf bestimmte Rüstungsgüter (darunter zum Teil Überschußmaterial) festgelegt, von denen nur schwer abgewichen werden könne. In diesem Punkt sähen wir daher keine großen Möglichkeiten.

c) Die von den Amerikanern überreichte Stockpile-Liste werde zur Zeit überprüft; zusätzliche Haushaltsmittel stünden für diesen Zweck allerdings nicht zur Verfügung.

d) Die Darlehen und darlehensähnlichen Geschäfte der vergangenen Abkommen würden von uns gleichfalls kritisch beurteilt. Trotz großer Bedenken (Verstoß gegen NATO-Truppenstatut⁶, Eindruck des Wiederauflebens von „Besatzungskosten“, Anschlußforderungen dritter Stationierungsmächte) seien wir aber bereit, dem Gedanken an direkte Haushaltsleistungen näherzutreten. Grundlage dieser Hypothese (und um mehr könne es sich im Augenblick nicht handeln) sei der Verzicht auf einen 80%igen Ausgleich der amerikanischen Devisenausgaben. Richtschnur für die Höhe einer derartigen Haushaltsleistung könne der à fonds perdu⁷ gezahlte Anteil des ablaufenden Offset-Abkommens sein.

Was den Unterhalt amerikanischer Kasernen in der Bundesrepublik angehe, so gebe es im Zusammenhang mit der Truppenstationierung eine ganze Reihe offener Fragen, die am besten in einem Unterausschuß so weit vorgeklärt werden sollten, daß wir das nächste oder übernächste Mal darüber in dieser Runde sprechen könnten. (Hiermit waren die Amerikaner einverstanden; der Unterausschuß wird demnächst in Bonn zusammentreten.)

Abschließend erwähnte MD Herbst den im laufenden Offset-Abkommen errichteten Investitionsfonds; da er erst von einem einzigen deutschen Interessenten genutzt worden sei, hielten wir seine Aufstockung für wenig sinnvoll.

⁶ Für den Wortlaut des Abkommens vom 19. Juni 1951 zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrags über die Rechtsstellung ihrer Truppen (NATO-Truppenstatut) und für die Zusatzvereinbarungen vom 3. August 1959 zu diesem Abkommen vgl. BUNDESGESETZBLATT 1961, Teil II, S. 1190–1385.

⁷ A fonds perdu-Zahlungen setzten sich hauptsächlich aus Verwaltungskosten sowie aus Zinsverlusten zusammen, die aus der Differenz zwischen marktüblichen Zinssätzen und den im Rahmen des Devisenausgleichs den USA gewährten günstigeren Konditionen entstanden.

3) a) Mr. Samuels erwiderte, die amerikanische Seite sei bereit, uns den deutschen Beitrag für EDIP im Offset gutzuschreiben. Eine doppelte Anrechnung komme allerdings nicht in Frage. (Dies betrifft die im Rahmen von EDIP zu beschaffenden Hubschrauber, die bereits bei den militärischen Beschaffungen aufgeführt werden.) In einem Arbeitspapier bezifferte die amerikanische Delegation den anzurechnenden Beitrag für EDIP auf 200 Mio. \$.

b) Die nun folgende Diskussion betraf vor allem den Umfang einer evtl. zu gewährenden Budgethilfe. Mr. Samuels erklärte, er sehe zwar ein, daß eine Budgethilfe einen 80%igen Ausgleich der amerikanischen Devisenausgaben abschließe. Auf der anderen Seite dürfe die Diskrepanz zwischen dem Umfang des alten und des neu abzuschließenden Abkommens nicht allzu groß sein, da sonst mit heftiger Kritik von seiten des Kongresses zu rechnen sei. Wenn man beim laufenden Abkommen von tatsächlich getätigten militärischen und zivilen Beschaffungen im Werte von insgesamt 860 Mio. \$ ausgehe und den à fonds perdu gezahlten Anteil auf 273 Mio. \$ ansetze, so bedeute das einen 60%igen Ausgleich der Devisenausgaben für die amerikanischen Truppen in der Bundesrepublik durch „gute“ Abkommenselemente. Dieser Satz müsse auch bei einem Übergang zu reinen Haushaltsleistungen erreicht werden.

Ohne auf Zahlen einzugehen, erklärte MD Herbst, der qualitative Vorteil einer Budgetleistung im Vergleich zu den bisherigen Darlehensgeschäften scheine ihm bei dieser Rechnung nicht ausreichend berücksichtigt.

4) Auf die Frage nach der Abkommensdauer erklärte Mr. Samuels auch einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren für diskutabel. Die amerikanische Seite sehe hierin mehr eine technische Frage der Voraussiehbarkeit deutscher Beschaffungen.

Mr. Samuels ließ keinen Zweifel daran, daß die amerikanische Regierung im Rahmen des Offset keinerlei rechtliche Verpflichtung zur Beibehaltung der gegenwärtigen Truppenstärke einzugehen gedenkt. Eine andere Sache sei es, den Umfang der deutschen Entlastungsmaßnahmen zur amerikanischen Truppenpräsenz in Beziehung zu setzen.

5) Es wurde vereinbart, der Presse über den Inhalt der Verhandlungen nichts mitzuteilen.

6) Mr. Samuels wurde am 11.3. von StS von Braun empfangen. Am 12.3. wird er mit dem Herrn Minister und StS Mommsen zusammentreffen.

7) Die nächste Verhandlungsrunde soll am 15. und 16. April in Washington⁸, die übernächste in der Woche nach dem 17. Mai in Bonn stattfinden.⁹ Mr. Samuels wird diese Termine nach seiner Rückkehr nach Washington noch bestätigen.

⁸ Über die zweite Verhandlungsrunde zu einem Devisenausgleichsabkommen zwischen der Bundesrepublik und den USA berichtete Botschafter Pauls, Washington, am 17. April 1971. Im Verlauf der Gespräche habe sich herausgestellt, daß eine beträchtliche Diskrepanz bestehe zwischen dem Angebot der Bundesregierung – nämlich der Leistung von insgesamt 1,11 Mrd. US-Dollar für zwei Jahre – und den amerikanischen Erwartungen in Höhe von 1,96 Mrd. US-Dollar während des gleichen Zeitraums. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 791; VS-Bd. 1653 (201); B 150, Aktenkopien 1971.

⁹ Zu den Verhandlungen am 24./25. Mai 1971 vgl. Dok. 187.

8) Die amerikanischen Angaben über ihre künftigen Devisenausgaben in der Bundesrepublik liegen um rund 30 % höher als die beim laufenden Abkommen zugrunde gelegten. Bei den bisherigen Vorausschätzungen wurde von jährlichen Devisenausgaben von rd. 1,1 Mrd. \$ ausgegangen. Die Botschaft wird um Mitteilung gebeten, welche Zahlungen in der inneramerikanischen Diskussion verwandt werden.

Mühlen

VS-Bd. 8777 (III A 5)

91

Aufzeichnung des Botschaftsrats Sönksen, Washington

II B 1-81.14-317/71 VS-vertraulich

12. März 1971¹

Betr.: Deutsch-amerikanische SALT- und MBFR-Konsultationen in Washington am 10. und 11. März 1971
hier: Gespräche Botschafter Roths

1) Mit Deputy Director Philip J. Farley

Botschafter Roth berichtete einleitend über den Stand der deutschen Überlegungen

a) SALT: Vor Beginn der vierten Runde² seien wir keineswegs nervös. Unsere Aufmerksamkeit steige jedoch in dem Maße, wie die Gespräche sich über die Begrenzung des „Central Strategic Systems“ hinaus entwickelten. Bei der Diskussion über die „Forward Based Systems“ bevorzuge er den Oberbegriff „Regional Systems“, weil dieser auch die auf Westeuropa gerichteten sowjetischen IR/MRBMs umfaßte. Diese „Regional Systems“ seien für die strategische Balance genau so bedeutsam und unter drei Gesichtspunkten zu betrachten: Erstens in ihrer Bedeutung für die SALT; zweitens durch die Tatsache, daß FBS der Sicherheit und Verteidigung des gesamten atlantischen Bündnisses dienten und drittens in der Möglichkeit ihrer Einbeziehung, jedenfalls ihrer Nachbarschaft zu MBFR.

Wir bedankten uns für die regelmäßige und befriedigende Konsultation; aus den angedeuteten Gründen müsse man sie noch erweitern; wie BM Schmidt mit Secretary Laird vereinbart hätte, sei dafür wohl am besten die Nuclear Planning Group als Forum geeignet.

¹ Die Aufzeichnung wurde von Botschafter Pauls, Washington, mit Begleitvermerk vom 18. März 1971 übermittelt.

Hat Botschafter Roth am 25. März 1971 vorgelegen. Vgl. dazu VS-Bd. 4540 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1971.

² Die vierte Runde der SALT-Gespräche begann am 15. März 1971 in Wien.

b) MBFR: Wir hätten keine Eile und drängten auch nicht, wollten das Thema jedoch mit „low speed“ lebendig erhalten und Vorstellungen koordinieren. Deshalb hätten wir den zu Papier gebrachten ersten Teil unserer Überlegungen kürzlich der NATO vorgelegt. Allein die Glaubwürdigkeit der NATO-Politik gebiete die Weiterbehandlung dieses Themas. Die bisherigen fast ausschließlich unter militärischen Gesichtspunkten entwickelten Modelle seien nicht verhandelbar und führten schnell zu einem toten Punkt. Deshalb müsse MBFR als politisches Instrument weiterentwickelt werden. Um im Rahmen des „integral program“ zur „agreed stability“ zu gelangen, könnten zwischen Ost und West z. B. Vereinbarungen getroffen werden, nach denen militärische Bewegungen in Europa außerhalb der Sowjetunion vorher anzukündigen seien, bei Manövern Beobachter ausgetauscht und Beobachtungsposten eingerichtet würden.

Multilateralisierung der Gespräche komme bekanntlich erst nach einer befriedigenden Berlin-Regelung und nach der Ratifizierung der deutschen Ostverträge in Betracht. Für diesen Zeitpunkt müsse unser Bündnis bereits jetzt die gedanklichen Vorbereitungen treffen. Ob man dann als Forum „ad-hoc-groups“, einen „consultative body“ (so US und deutsche Vorstellung) oder einer „standing commission“ (britischer Vorschlag) den Vorzug gebe, sei jetzt noch nicht zu entscheiden.

Auch Frankreich habe in letzter Zeit an MBFR Interesse gezeigt; über die Vorstellungen der Osteuropäer wisse man aber immer noch zu wenig.

c) CBW³: Wir konzentrierten uns besonders auf Fragen der Verifikation bei C-Waffen; eine Kombination nationaler und internationaler Maßnahmen, verbunden mit „inspection by challenge“ schwebte uns vor. Die nach schwedischem Vorbild entwickelten, in der WEU verwendeten Fragebogen hätten bei der deutschen chemischen Industrie ein gutes Echo gefunden. Ergänzend dächten wir an „advanced censor techniques“ (z. B. mit Satelliten), die Tests registrieren würden.

Mr. Farley bedankte sich für die freimütige und wertvolle Unterrichtung, die den hohen Grad der Übereinstimmung zeige. Im einzelnen antwortete er:

a) SALT: Die Russen beständen auf der Einbeziehung der FBS in SALT, ohne ihre IR/MRBMs zu erwähnen. Das Gleichgewicht wäre gestört, wenn nicht „non-central systems“ ebenfalls in einem ersten begrenzten Abkommen erfaßt oder wenigstens erwähnt würden. Er teile die Auffassung, daß die FBS nicht nur die Interessen der USA allein, sondern auch diejenigen der Verbündeten beträfen.

b) MBFR: Die deutschen Vorstellungen könnten sehr gut dem vorrangigen Ziel des „confidence building“ dienen. Nationale Verifikation, wie sie die SU nur wolle, reiche jedenfalls nicht aus.

Da MBFR auch nach seiner Meinung noch komplizierter als SALT sei, müßte man frühzeitig Optionen entwickeln. Den Status quo zu stabilisieren, bedeute noch keine Stabilität schaffen. Daher sei das in Angriff genommene Programm

³ Chemische und bakteriologische Waffen.

zur Verbesserung der NATO-Verteidigung⁴ wichtig. Bei den amerikanischen Überlegungen würden MBFR und CES⁵ noch getrennt behandelt.

c) CBW: Er begrüßte die deutschen Bemühungen. Die USA selbst hätten noch keine Vorschläge für eine ausreichende Verifikation. Gegen „inspection by challenge“ hätten sie Vorbehalte.

2) Mit Assistant Secretary Martin J. Hillenbrand

Botschafter Roth erläuterte die deutsche Haltung zu MBFR und betonte, wir müßten die MBFR-Politik gemeinsam entwickeln, damit sie dann der Unterstützung der ganzen NATO sicher sein könne.

Mr. Hillenbrand stimmte zu, daß Multilateralisierung erst nach einer Berlin-Regelung in Betracht komme. Ob und wann eine solche Regelung erreicht werde, könne niemand voraussagen. Es könne noch Monate dauern, bis die beiden deutschen Regierungen von den Vier Mächten das Mandat für Verhandlungen über „access“ erhielten. Z. Z. würfen sich beide Seiten Verzögerungstaktik vor.

Auf der nächsten NATO-Konferenz in Lissabon⁶ werde daher zu MBFR wenig Neues gesagt werden können. Bündnisintern sei jedenfalls durch die Entscheidung des Präsidenten vom Oktober 1970, die amerikanischen Truppen in Europa zu belassen⁷, erst einmal Zeit gewonnen.

Botschafter Roth erinnerte daran, daß der österreichische Staatsvertrag⁸ erst nach 286 Sitzungen Gestalt angenommen hätte. Deshalb dürfe uns der Zeitfaktor bei Verhandlungen mit der SU nicht entmutigen.

3) Mit Director Ronald I. Spiers (und Deputy Director Raymond I. Garthoff, Staff Assistant Peter Sebastian, Deputy Director Robert A. Martin)

Botschafter Roth wies darauf hin, daß wir neben der globalen nuklearen Balance auch die regionale europäische nukleare Balance ernst nähmen. Eine „qualified ceiling“, die auch Waffen wie Pershing⁹, die bei jetziger Lozierung nicht die SU erreichten, sei unser Ziel¹⁰ für Europa. Weder Briten noch Franzosen hätten bei unseren Gesprächen ihrer eigenen nuklearen Streitkräfte Erwähnung getan. Die bisherigen Konsultationen müßten in Zukunft breiter werden (NPG). Langfristig sehe er die Arms-control-Politik als eine Unterstützung der aktiven Ostpolitik an.

⁴ Zum „European Defense Improvement Program“ (EDIP) vgl. Dok. 48, Anm. 3.

⁵ Conference on European Security.

⁶ Zur NATO-Ministerratstagung am 3./4. Juni 1971 in Lissabon vgl. Dok. 197.

⁷ Am 4. Oktober 1970 führte Präsident Nixon auf Dromoland Castle, County Clare (Irland), aus: „[The] United States will, under no circumstances, reduce, unilaterally, its commitment to NATO. Any reduction in NATO forces, if it occurs, will only take place on a multilateral basis and on the basis of what those who are lined up against the NATO forces – what they might do. In other words, it would have to be on a mutual basis.“ Vgl. PUBLIC PAPERS, NIXON 1970, S. 806.

⁸ Für den Wortlaut des Vertrags vom 15. Mai 1955 zwischen den Vier Mächten und Österreich vgl. BUNDESGESETZBLATT FÜR DIE REPUBLIK ÖSTERREICH 1955, S. 725–810.

⁹ Unvollständiger Satz in der Vorlage.

¹⁰ Die Wörter „Pershing“ und „sei unser Ziel“ wurden von Botschafter Roth unterschlängelt. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Dies ist falsch wiedergegeben: Garthoff sprach von einer möglichen ceiling zu Mittelstrecken-Systemen einsch[ließ]lich Pershing und fragte, ob dies wohl akzeptabel sein würde: Meine Antwort: Darüber könnte man sicher diskutieren. (Nur so macht auch die Frage nach der fr[anz]ös[ischen] und britischen Haltung einen Sinn).“

Mr. Spiers gab seiner Befriedigung über den Gedankenaustausch und über die fast vollständige Identität der Vorstellungen und Pläne Ausdruck.

Mr. Garthoff sagte, die SU würde von ihrer extremen Position abgehen. Die USA hätten jedoch noch keine Ideen formuliert, wie die „non-central systems“ zu behandeln seien. Eine nur stillschweigende Begrenzung könne leicht zu einer Umgehung eines SALT-Abkommens führen. Er rechne irgendwann mit einer Vereinbarung, die sowohl offensive wie defensive Waffen einschließe.

Das MBFR-Thema eigne sich innenpolitisch für die Auseinandersetzung mit dem Kongreß über die Kosten der US-Streitkräfte in Europa.

Mr. Sebastian legte dar, warum die USA mit ihrer MBFR-Politik gegenwärtig etwas langsam seien:

- 1) Man lege die außenpolitischen Prioritäten neu fest.
- 2) Man prüfe, was in Europa an Problemen nach dem Zweiten Weltkrieg noch übrig sei.
- 3) Der Charakter der US-Streitkräfte werde überprüft und geändert.
- 4) Vietnam absorbiere Hauptzeit und -kraft.

gez. Sönksen

VS-Bd. 4562 (II B 2)

92

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II A 1-83.10-347/71 geheim

15. März 1971¹

Herrn Staatssekretär.²

Vorschlag: Vorlage beim Herrn Minister.³ Der angeforderte Entwurf folgt.⁴

Betr.: Gespräche Bahr-Kohl

Stand

1) Staatssekretär Bahr hat Staatssekretär Kohl am 8. März davon unterrichtet, daß er auf Wunsch der Drei Mächte und mit Rücksicht auf die Berlin-Ge-

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

² Hat Staatssekretär Frank am 17. März 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Dem Herrn Minister vorzulegen. Mindestens bis zum Parteikongreß KPdSU sollten wir an der bisherigen mit den Alliierten abgesprochenen Linie stur festhalten.“

³ Hat Bundesminister Scheel vorgelegen.

⁴ Der Passus „Vorschlag: ... Entwurf folgt“ wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt.

Für den Entwurf eines Modells der Bundesregierung vom 4. März 1971 für einen Transitvertrag mit der DDR vgl. Dok. 84.

sprache jetzt nicht in der Lage sei, das Modell eines Transitvertrags zu erörtern⁵ (was Bahr am 26. Februar in Aussicht gestellt hatte⁶). Kohl zeigte sich völlig überrascht. Nach einer mehrstündigen Unterbrechung der Gespräche erläuterte er dann das Modell der DDR für einen Transitvertrag (zu dem er bereits bei den letzten beiden Sitzungen Formulierungsvorschläge gemacht hatte) mit einigen bemerkenswerten Modifizierungen:

a) Der DDR gehe es nicht darum, das Grundverhältnis der beiden Staaten im Rahmen eines Transitvertrags zu regeln.

Die allgemeinen Grundsätze: gegenseitige Achtung der Souveränität und territoriale Integrität, Gleichberechtigung und Nicht-Diskriminierung brauchten in dem Transitvertrag nicht ausdrücklich erwähnt zu werden. Der Transitverkehr könne jedoch nur auf der Grundlage des international üblichen Rechts (d.h. der allgemeinen Regeln des Völkerrechts) zugelassen werden, zu denen auch die genannten Grundsätze gehörten.

b) Für den Transit zwischen West-Berlin und der BRD könnten wegen des besonderen Umfangs Erleichterungen gewährt werden, allerdings unter strikter Beachtung der souveränen Rechte der DDR. Diese Regelungen sollten in einem Anhang des Transitvertrags niedergelegt werden.

c) Der Transitvertrag könne nur gemeinsam mit dem (Vier-Mächte-) Abkommen über die politische Präsenz des Bundes in Kraft treten und auch nur so lange wie dieses in Kraft bleiben („Geschäftsgrundlage“).

d) Eine Kündigungsklausel sei nicht unbedingt erforderlich.

e) Auch eine Ratifikationsklausel sei verzichtbar, falls die BRD bereit sei, zu Protokoll zu erklären, daß sie das Fehlen einer solchen Klausel nicht als Beweis innerdeutscher Sonderbeziehungen (die es nicht gebe) hinstellen werde.

Bewertung

2) Das Transitmodell der DDR ist offensichtlich als Rahmen für eine innerdeutsche Regelung des Berlin-Verkehrs gedacht. Dabei hat Kohl seine früheren Formulierungsvorschläge so modifiziert, daß entweder der gesamte Transitvertrag oder auch nur der Anhang mit den Sonderregelungen für Berlin in das Berlin-Arrangement der Vier Mächte inkorporiert werden könnte. Darum sein Verzicht auf eine Kündigungs- und eine Ratifikationsklausel, die beide einer Inkorporierung entgegenstehen würden.

Die DDR legt weiterhin entscheidenden Wert darauf, daß die Regelung des Berlin-Verkehrs Teil eines allgemeinen Transitvertrags wird. Sie will auf diesem Wege erreichen, daß der Berlin-Verkehr – so wie das beim allgemeinen Transitverkehr der Fall ist – auf die Grundlage der Souveränität der DDR gestellt und damit der Vier-Mächte-Status der Zugangswege eliminiert wird.

Kohls Vorschlag, eine Sonderregelung für den Berlin-Verkehr in einem Anhang des Transitvertrags niederzulegen, ändert daran nichts, da ein solcher Anhang integrierender Bestandteil des Transitvertrags wäre. Wahrscheinlich

⁵ Für das achte Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin vgl. Dok. 85.

⁶ Zum siebten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. Dok. 76 und Dok. 77.

will Kohl mit diesem Vorschlag zumindest optisch der Forderung Bahrs Rechnung tragen, daß die Berlin-Regelung von allgemeinen Transit- bzw. Verkehrsabkommen getrennt gehalten werden müsse. Es ist allerdings auch denkbar, daß die DDR an eine Inkorporierung nur des Anhangs denkt, der damit Bestandteil sowohl des Vier-Mächte-Arrangements als auch des Transitvertrags würde. Vielleicht soll eine solche Konstruktion beider Seiten die Möglichkeit geben, ihren Rechtsstandpunkt aufrechtzuerhalten. Die DDR könnte sagen, daß der Berlin-Verkehr Transit mit besonderen Erleichterungen ist, der auf Grund einer souveränen Entscheidung der DDR gewährt wird, während sich die BRD unter Hinweis auf die Inkorporierung in das Berlin-Arrangement der Vier Mächte auf den besonderen Status der Zugangswege berufen könnte.

Die rechtlichen Aspekte einer solchen Konstruktion müssen noch im einzelnen geprüft werden. A priori sollte nicht ausgeschlossen werden, daß die Konstruktion auch für uns interessante Ansatzpunkte enthält.⁷ Dabei stellen sich u. a. folgende Fragen:

a) Würden die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte eingeschränkt, wenn das Prinzip des unbehinderten und bevorrechtigten Zugangs in der Vier-Mächte-Vereinbarung niedergelegt wird, alle Einzelregelungen aber als Anhang zu einem Transitvertrag oder einem allgemeinen Verkehrsvertrag zwischen der BRD und der DDR getroffen würden?

b) Könnte der Vorspruch des Anhangs so formuliert werden, daß als Rechtsgrundlage des Berlin-Verkehrs die Vier-Mächte-Entscheidungen und -Abkommen erscheinen, die den Hoheitsrechten der DDR vorgehen, diese aber nicht völlig verdrängen?

c) Wäre es eine Rechtsminderung gegenüber der jetzigen Lage, wenn die Vier Mächte (oder die Sowjetunion) hinsichtlich des Berlin-Zugangs die Rolle eines Garanten übernehmen würden?

Taktische Überlegungen

3) Die Sowjets und die DDR haben in den letzten Wochen mit zunehmender Hartnäckigkeit den Standpunkt eingenommen, daß vor der Regelung der Zugangsfrage auf der Vier-Mächte-Ebene die innerdeutschen Verhandlungen über konkrete Einzelregelungen beginnen sollten. Die Sowjets haben dabei zu verstehen gegeben, daß solche Regelungen (z.B. plombierte Züge) ohnehin nicht Sache der Vier Mächte sein könnten. Es scheint, daß vor allem die DDR auf ein solches *Procedere* Wert legt. Für sie wäre es schon aus optischen Gründen schwer erträglich, wenn zunächst die Vier Mächte die Zugangsgrundsätze festlegen und dann die Deutschen nur noch die technischen Durchführungsbestimmungen zu vereinbaren hätten. Die DDR will den umgekehrten Weg: erst eine Einigung zwischen der BRD und der DDR über die konkrete Regelung des Berlin-Verkehrs, die dann von den Vier Mächten in irgendeiner Form garantiert werden könnte.

Wie weit es sich bei dieser Forderung (daß zunächst die Deutschen verhandeln) um einen taktischen Schritt handelt oder um eine grundsätzliche Entscheidung, ist noch nicht klar zu erkennen. Nach dem Verlauf der letzten Berlin-

⁷ Der Passus „Die rechtlichen Aspekte ... Ansatzpunkte enthält“ wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Ich habe Zweifel.“

Sitzungen⁸ und der Gespräche Bahr – Kohl verstärkt sich allerdings der Eindruck, daß es sich hier um eine auf höchster Ebene gebilligte Grundsatzposition handelt, mit der indirekt der Souveränität der DDR auf den Zugangswegen Rechnung getragen werden soll.

4) Ein Eingehen auf dieses Konzept wäre für den Westen mit erheblichen Nachteilen und Risiken verbunden:

- In den innerdeutschen Verhandlungen würden wir uns nicht auf eine Grundsatzeinigung der Vier Mächte berufen können. Privilegierte Regelungen für den Berlin-Verkehr zu erreichen, bliebe allein der Bundesregierung überlassen, deren Verhandlungsposition wohl nur durch Einbeziehung anderer Fragen (z. B. Mitgliedschaft der DDR in internationalen Organisationen) genügend gestärkt werden könnte.
- Es könnte nicht ausgeschlossen werden, daß die Sowjets, wenn eine innerdeutsche Vereinbarung vorliegt, das Prinzip des unbehinderten und bevorrechtigten Zugangs nur mit Einschränkungen akzeptieren oder es überhaupt ablehnen, dieses Prinzip in die Vier-Mächte-Regelung aufzunehmen.
- Wir würden wahrscheinlich nicht umhin können, eine Verbindung zwischen der Regelung des Berlin-Verkehrs und dem Transitvertrag zu akzeptieren.

5) Nach Auffassung der Abteilung Pol besteht keine Veranlassung, von dem bisherigen westlichen Verhandlungskonzept (erst Grundsatzeinigung der Vier Mächte, dann innerdeutsche Zugangsverhandlungen) abzugehen. Sollte es sich bei dem östlichen Verfahrensvorschlag nur um einen Versuch handeln, die westliche Standfestigkeit zu testen, so ist zu erwarten, daß die Sowjets in absehbarer Zeit, etwa nach dem Parteikongreß⁹ und der Osterpause, ihre hinhaltende Taktik in der Zugangsfrage aufgeben und Zug um Zug mit Fortschritten in der Frage der Bundespräsenz die Verhandlungen weiterbringen. Dies scheint gegenwärtig auch die alliierte Einschätzung der Verhandlungssituation zu sein. Falls sich jedoch in den nächsten Wochen herausstellen sollte, daß die DDR ihre Forderung nach Vorrang der innerdeutschen Zugangsregelung bei der sowjetischen Führung durchsetzt, wird eine – gemeinsam mit den Alliierten vorzunehmende – Überprüfung der Verhandlungslage¹⁰ unumgänglich.¹¹

Staden

VS-Bd. 4486 (II A 1)

⁸ Vgl. dazu das 15. und 16. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vom 18. Februar und vom 9. März 1971; Dok. 71 und Dok. 89.

⁹ Der XXIV. Parteitag der KPdSU fand vom 30. März bis 9. April 1971 in Moskau statt.

¹⁰ Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „westlichen Position“.

¹¹ Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „richtig!“

Dieser handschriftliche Vermerk wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben.

93

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Gehlhoff**I B 2-82.00-0-91.16****15. März 1971¹**Über Herrn Staatssekretär²Herrn Minister³

Betr.: Gegenwärtiger Stand unserer Beziehungen zu Guatemala

Bezug: Weisung durch das Ministerbüro am 24. Februar 1971⁴

Zur Unterrichtung

Sachdarstellung:

I. Nach der Ermordung des deutschen Botschafters in Guatemala, Graf von Spreti⁵, hat die Bundesrepublik ihre Beziehungen zu Guatemala „eingefroren“, und zwar in folgender Weise:

1) Dem guatemaltekischen Botschafter in Bonn⁶ wurde nahegelegt, die Bundesrepublik zu verlassen.

2) Alle Angehörigen des höheren Dienstes wurden von unserer Vertretung in Guatemala abgezogen.

3) Der Kanzler der Botschaft⁷ wurde als Geschäftsträger akkreditiert. Er sollte den inneren Dienstbetrieb aufrechterhalten und die Tätigkeit der Botschaft nach außen auf ein Mindestmaß beschränken.

4) Die Vorhaben der deutschen Entwicklungshilfe wurden fortgesetzt, neue Projekte jedoch nicht geprüft.

II. Seit der Amtsübernahme des neuen guatemaltekischen Staatspräsidenten Arana am 1. Juli 1970 gab die guatemaltekische Regierung mehrfach zu erkennen, daß sie an einem Wiederaufleben der vollen diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland interessiert sei. Der Herr Minister legte am 28. September 1970 in New York dem guatemaltekischen Außenminister, Dr. Herrera Ibarquen, dar, daß die „Normalisierung nur Schritt um Schritt vorstatten gehen könne und sorgfältig geplant werden müsse“.

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hampe und von Legationsrat I. Klasse Holubek konzipiert.

Holubek vermerkte am 8. April 1971 handschriftlich: „Rückgang im Referat I B 2 nach Anruf bei Registratur Min[ister] Büro am 8. April 1971 um 10.45 Uhr.“

² Hat Staatssekretär Frank am 17. März 1971 vorgelegen.

³ Hat Bundesminister Scheel am 2. April 1971 vorgelegen.

⁴ Vortragender Legationsrat I. Klasse Hofmann notierte: „Der Herr Minister bittet um eine Aufzeichnung des gegenwärtigen Standes unserer Beziehungen zu Guatemala und dem gedachten weiteren zeitlichen Vorgehen. Es wird gebeten, die Personalabteilung dabei zu beteiligen.“ Vgl. Referat I B 2, Bd. 554.

⁵ Zur Entführung des Botschafters Graf von Spreti, Guatemala, am 31. März 1970 und zu seiner Ermordung am 5. April 1970 vgl. AAPD 1970, I, Dok. 137 und Dok. 148.

⁶ F. Antonio Gándara.

⁷ Horst Przybell.

Die Bundesregierung entsandte im November 1970 LR I Dr. Reichenbaum an die Botschaft Guatemala, um damit den Posten eines deutschen Geschäftsträgers a. i. wieder mit einem Angehörigen des höheren Dienstes zu besetzen.

Am 13. November 1970 berichtete die Botschaft Guatemala von der Absicht der guatemaltekischen Regierung, einen neuen Botschafter in Bonn zu akkreditieren.⁸ Aus Rücksicht auf die deutsche öffentliche Meinung solle er zunächst seinen Dienstsitz in Kopenhagen wählen. Es wurde von guatemaltekischer Seite angefragt, ob die Bundesregierung mit diesem Verfahren einverstanden sei. Dr. Reichenbaum wurde ermächtigt, der guatemaltekischen Regierung die deutsche Zustimmung zu übermitteln und gleichzeitig anzufragen, in welcher Weise die guatemaltekische Regierung in Zukunft ihrer Verpflichtung zum Schutze eines deutschen Botschafters in Guatemala nachzukommen gedenke.⁹

Die guatemaltekische Regierung teilte dem deutschen Geschäftsträger im Februar 1971 mit, daß sie sich nunmehr entschlossen habe, ihren neuen Botschafter ohne den Umweg über ein skandinavisches Land gleich in Bonn zu akkreditieren. Für einen neuen deutschen Botschafter wolle sie „besondere Sicherheitsvorkehrungen“ treffen, wie sie zum Schutze der US-Botschaft in Guatemala ergriffen würden.¹⁰ Gleichzeitig bekräftigte die guatemaltekische Regierung jedoch gegenüber einem britischen Sonderbotschafter ihren Entschluß, auch bei zukünftigen Entführungen nicht mit den Guerillas zu verhandeln; und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es sich um Diplomaten oder Politiker handle.

III. Die Botschaft Guatemala berichtete am 19. Februar 1971, daß auch ein neuer deutscher Botschafter wiederum zur Zielperson eines links- oder rechts-extremistisch ausgerichteten Angriffs ausgewählt werden könnte: „Der amerikanische und der deutsche Botschafter dürften nach wie vor auf Platz Nr. 1 oder 2 der Liste möglicher Entführungen stehen, da sie Staaten vertreten, die politisch oder wirtschaftlich besondere Bedeutung für Guatemala haben. Die Störung der Beziehungen zu diesen Staaten muß die Regierung (Guatemalas) daher besonders empfindlich treffen.“¹¹

⁸ Legationsrat I. Klasse Reichenbaum, Guatemala, gab den Vorschlag des guatemaltekischen Außenministers Herrera, wieder, einen Botschafter gleichzeitig in der Bundesrepublik und in den skandinavischen Staaten akkreditieren zu lassen. Für den Schriftbericht vgl. Referat I B 2, Bd. 554.

⁹ Vgl. dazu den Schriftverlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Motz vom 12. Januar 1971 an Legationsrat I. Klasse Reichenbaum, Guatemala; Referat I B 2, Bd. 554.

¹⁰ Legationsrats I. Klasse Reichenbaum teilte 19. Februar 1971 mit, daß nach Auskunft der amerikanischen Botschaft die vorgesehenen Sicherheitsmaßnahmen folgendes umfaßten: „1) Die guatemaltekische Regierung stellt zur ständigen Begleitung des Botschafters acht Polizisten. Je vier davon machen abwechselnd 24 (!) Stunden lang Dienst. Ein weiterer Beamter in Zivil begleitet die Ehefrau und die Kinder des Botschafters. Ein Polizist und ein Militärpolizist sind ferner zur Bewachung der Residenz abgestellt. 2) Die Botschaft stellt den Kraftwagen, in dem die vier Bewacher dem Dienstwagen des Botschafters folgen, die Zivilkleidung für die Bewachung und die Waffen: abgeschliffene automatische Schrotflinten Kaliber 12 mit Rehposten-Munition. Ferner erhalten die Bewacher eine monatliche Sonderzuwendung von je 60 US\$. Darüber hinaus hat die Botschaft rund 30 Mann Wachpersonal angestellt [...]. Der Dienstwagen des Botschafters ist teilgepanzert. Mit Ausnahme der Windschutzscheibe bestehen sämtliche Scheiben aus Panzerglas, eine unerläßliche Maßnahme, um beim Fluchtversuch mit dem Fahrzeug eine reelle Überlebenschance zu gewährleisten.“ Vgl. Referat I B 2, Bd. 554.

¹¹ Vgl. den Schriftbericht des Legationsrats I. Klasse Reichenbaum, Guatemala; Referat I B 2, Bd. 554.

Stellungnahme:

1) Es ist die Frage zu beantworten, ob sich die Bundesregierung in Widerspruch zu ihrem Verhalten im Falle Spreti setzen würde, wenn sie einen neuen Botschafter entsendet, obwohl die Gefährdung des deutschen Missionschefs anhält und die guatemaltekische Regierung nach wie vor den Grundsatz des Nichtverhandelns mit den Rebellen vertritt.

Im Falle Spreti hatte die guatemaltekische Regierung vor seiner Entführung allerdings keine geeigneten Vorkehrungen zum Schutze des Botschafters getroffen. Es könnte nunmehr das guatemaltekische Angebot besonderer Schutzmaßnahmen für den deutschen Botschafter eine neue Lage schaffen, die es der Bundesregierung erlaubt, den Botschaftsposten neu zu besetzen.

2) Die Bundesregierung könnte im Zuge der vom Herrn Minister angekündigten schrittweisen Normalisierung die Entsendung eines neuen Botschafters für Sommer oder Herbst¹² 1971 ins Auge fassen; sie muß jedoch vor einer solchen Entscheidung prüfen

- a) durch deutsche Sachverständige, ob der von Guatemala angebotene „Sonderschutz“ am Dienstort ausreichend ist;
- b) welche zusätzlichen Sicherheitsmaßnahmen von deutscher Seite einzuleiten sind.¹³

Abteilung Z hat bei der Abfassung der Aufzeichnung mitgewirkt.

Gehlhoff

Referat I B 2, Bd. 554

¹² Die Wörter „Sommer oder Herbst“ wurden von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Bitte Beschleunigung prüfen.“

¹³ Gespräche über Maßnahmen zum Schutz des zukünftigen Botschafters der Bundesrepublik in Guatemala führten zu dem Ergebnis, daß das guatemaltekische Außenministerium mit Verbalnote vom 31. August 1971 zusicherte, „vierzehn nationale Polizisten und drei Militärpolizisten für die Sicherheit der deutschen Botschaft zur Verfügung zu stellen“. Ferner erklärte es sein Einverständnis „mit der Entsendung von fünf Beamten des Bundesgrenzschutzes und der zollfreien Einfuhr der zusätzlich erforderlichen Fahrzeuge sowie sonstiger technischer Einrichtungen“. Vgl. den Schriftbericht des Legationsrats I. Klasse Reichenbaum, Guatemala, vom 9. September 1971; Referat I B 2, Bd. 554.

Am 2. Februar 1972 überreichte Wolfram Hücke Präsident Arana Osorio sein Beglaubigungsschreiben als Botschafter der Bundesrepublik in Guatemala. Am 18. April 1972 übergab Francisco Linares Aranda Bundespräsident Heinemann sein Beglaubigungsschreiben als guatemaltekischer Botschafter in Bonn.

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden**II A 5-82.00-94.27-348^I/71 geheim****16. März 1971¹**

Betr.: Aufnahme deutsch-tschechoslowakischer Gespräche²
 hier: Behandlung in der Kabinettsitzung am 18.3.1971

In der Kabinettsitzung am 18.3.1971 soll außerhalb der Tagesordnung der Punkt Aufnahme deutsch-tschechoslowakischer Gespräche behandelt werden.

Es wird vorgeschlagen, dabei in gleicher Weise zu verfahren wie bei der Einholung der Billigung des Kabinetts zu den Richtlinien für die deutsch-polnischen Verhandlungen³:

- Der Vertreter des Auswärtigen Amts unterrichtet das Bundeskabinett gemäß anliegendem Sprechzettel über die beabsichtigte Aufnahme von deutsch-tschechoslowakischen Gesprächen.
- Er verteilt in der Sitzung an die Kabinettsmitglieder die Richtlinien für die Gesprächsführung, die vom Kabinett gebilligt werden sollen. Anschließend werden diese Unterlagen in der Sitzung wieder eingesammelt.

Anliegend werden folgende Unterlagen übermittelt:

- I. Vorschlag für Pressebehandlung
- II. Sprechzettel (mündlicher Vortrag des Vertreters des Auswärtigen Amts im Kabinett)
- III. Vom Bundeskabinett zu billigende Richtlinien für die Gesprächsführung (an die Kabinettsmitglieder zu verteilender Text)

Vorgenannte Unterlagen sind von Herrn Staatssekretär Frank gebilligt. Das Bundeskanzleramt hat für den Herrn Bundeskanzler ein Exemplar der Unterlagen vorab erbeten und erhalten (Herr Dröge).

Staden

[Anlage I]

[...]⁴

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragender Legationsrätin Finke-Osiander konzipiert.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Löwe am 17. März 1971 vorgelegen.

Hat Bundesminister Scheel am 18. März 1971 vorgelegen.

² Zur Vorbereitung der Gespräche zwischen der Bundesregierung und der tschechoslowakischen Regierung vgl. Dok. 47, Anm. 18.

Am 4. März 1971 unterrichtete Ministerialdirigent Heipertz, Prag, die tschechoslowakische Regierung, daß Staatssekretär Frank bereit sei, in der Zeit vom 29. März bis 2. April 1971 nach Prag zu kommen. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 106 von Heipertz; VS-Bd. 8976 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1971.

Am 10. März 1971 berichtete Heipertz, daß nach Auskunft des tschechoslowakischen Außenministeriums die Gespräche am 31. März 1971 beginnen könnten und der Stellvertretende Außenminister Klusák Gesprächspartner von Frank sein werde. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 122; VS-Bd. 8976 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1971.

³ Vgl. dazu den Beschluß des Kabinetts vom 29. Oktober 1970 zu den Verhandlungen mit Polen; AAPD 1970, III, Dok. 483.

⁴ In dem „Vorschlag für Pressebehandlung“ wurde angeregt, die Öffentlichkeit nicht über die Erörterung der bevorstehenden Gespräche zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR im Kabinett zu

[Anlage II]

Sprechzettel

(Mündlicher Vortrag des Vertreters des Auswärtigen Amts im Kabinett)

Staatssekretär Frank wird am 30.3. nach Prag reisen, um in einem ersten Vorgespräch mit dem tschechoslowakischen Außenministerium zu klären, ob die Voraussetzungen für eine Aufnahme deutsch-tschechoslowakischer Verhandlungen über die Normalisierung der deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen gegenwärtig gegeben sind.⁵

Wir haben dieses Gespräch vorgeschlagen, nachdem unsere internen Vorbereitungen inzwischen soweit gefördert worden sind, wie dies beim gegenwärtigen Stand unserer Kenntnis des tschechoslowakischen Standpunktes möglich ist. Insbesondere haben die zuständigen Ressorts den Problemkreis der rechtlichen Folgewirkungen des Münchener Abkommens geprüft und einen ersten Überblick über die sich in diesem Zusammenhang ergebenden Fragen erarbeitet.⁶ Vertreter der Sudetendeutschen haben im Oktober ein Gespräch mit dem Herrn Bundeskanzler geführt; anschließend haben sie in verschiedenen Gesprächen im Auswärtigen Amt Gelegenheit gehabt, ihre Auffassungen und Anliegen darzulegen.

Für unseren Vorschlag, jetzt ein Vorgespräch auf der Ebene der Staatssekretäre zu führen, waren folgende Überlegungen maßgebend:

Die tschechoslowakische Regierung hat sich seit September vorigen Jahres verhandlungsbereit erklärt. Auch die Bundesregierung hat seit Ende vergangenen Jahres die baldige Aufnahme von Verhandlungen in Aussicht gestellt. Die tschechoslowakische Regierung hat zwar versichert, daß sie nicht drängen und uns völlig die Zeitwahl überlassen wolle, sie hat aber dennoch in letzter Zeit Anzeichen von Ungeduld erkennen lassen. Dies erklärt sich zum Teil vielleicht aus verletztem Prestige (Zurücksetzung gegenüber Sowjetunion und Polen); vor allem hat die Prager Führung anscheinend aber auch den Wunsch, in ihren

Fortsetzung Fußnote von Seite 443

unterrichten. Über die Gespräche selbst solle der Presse folgende Mitteilung gemacht werden, „sobald die tschechoslowakische Zustimmung vorliegt“: „Die Bundesregierung und die tschechoslowakische Regierung sind übereingekommen, Ende März Gespräche über Fragen der bilateralen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik aufzunehmen. Staatssekretär Frank vom Auswärtigen Amt wird am 30.3. nach Prag reisen, um einen ersten Meinungsaustausch mit dem tschechoslowakischen Außenministerium zu führen. Sein Gesprächspartner wird der stellvertretende Außenminister Klusák sein. Dieser Meinungsaustausch soll der Klärung der beiderseitigen Standpunkte dienen, um die Aufnahme von Verhandlungen über die Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen zu ermöglichen.“ Vgl. VS-Bd. 10103 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1971.

⁵ Zur ersten Runde der Gespräche mit der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses am 31. März und 1. April 1971 in Prag vgl. Dok. 117.

⁶ Am 3. Februar 1971 fand im Auswärtigen Amt eine Ressortbesprechung statt, in deren Verlauf vor allem seitens des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums der Finanzen jede Annäherung an die Position einer ex-tunc-Ungültigkeit des Münchener Abkommens abgelehnt wurde. Das Ergebnis der Besprechung faßte Sonderbotschafter Northe wie folgt zusammen: „Die Konsequenzen des Münchener Abkommens seien auf folgenden vier Gebieten am bedeutsamsten: 1) Staatsangehörigkeitsprobleme, insbesondere im Hinblick auf die in der ČSSR verbliebenen Deutschen und die Tschechoslowakei-Deutschen, die jetzt in Drittländern leben, 2) ungeklärte Probleme im Zusammenhang mit öffentlichen und privaten Rechtsakten in der Zeit von 1938 bis 1945, 3) das Problem der ungünstigen Verhandlungsposition, in die uns die Anerkennung der These von der ab-initio-Ungültigkeit des Münchener Abkommens bringen würde, und 4) Reparationsforderungen.“ Vgl. VS-Bd. 8875 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1971.

Tätigkeitsnachweis für den im Mai bevorstehenden Kongreß der Tschechoslowakischen KP⁷ die Aufnahme des Dialogs mit uns einbeziehen zu können.

Das Auswärtige Amt hat in Kontakten mit dem tschechoslowakischen Außenministerium zu verstehen gegeben, daß unsere Vorbereitungen für die Aufnahme deutsch-tschechoslowakischer Gespräche nicht gefördert werden, wenn die tschechoslowakische Seite ihre Auffassung zum Münchener Abkommen öffentlich in einer Weise präsentiert, die de-facto-Vorbedingungen gleichkommt. Während der tschechoslowakische Standpunkt zum Münchener Abkommen um die Jahreswende (Dezember/Januar) zeitweilig sehr hart öffentlich vorgetragen wurde, sind tschechoslowakische Äußerungen in den letzten Wochen zurückhaltender und flexibler formuliert worden.

Uns ist daran gelegen, das tatsächliche Maß tschechoslowakischer Verhandlungsbereitschaft in Gesprächen zu klären. Wir wollen gegebenenfalls Verhandlungen ohne Zeitdruck führen, andererseits aber diese Verhandlungen so weit fördern, daß sie zu einem baldigen Abschluß geführt werden können, wenn die allgemeine Entwicklung unserer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten – und insbesondere der Stand der Berlin-Gespräche – dies wünschenswert machen sollte.

Zunächst einmal kommt es uns darauf an, vor dem Eintritt in Verhandlungen zu klären, ob eine ausreichende Deckungsbreite der beiderseitigen Auffassungen und Interessen gefunden werden kann, die einen erfolgreichen Abschluß von Verhandlungen erwarten läßt. Aufgrund der Ergebnisse des Meinungsaustauschs, den Staatssekretär Frank führen soll, wird die Bundesregierung zu entscheiden haben, ob die Aufnahme von Verhandlungen zur Zeit sinnvoll ist.

Aufgabe von Staatssekretär Frank wird es daher sein zu sondieren, wie weit die tschechoslowakische Regierung den Vorstellungen und Zielsetzungen zustimmt, die wir mit deutsch-tschechoslowakischen Verhandlungen verbinden.

Diese Zielsetzungen, von denen Staatssekretär Frank bei seinen Gesprächen in Prag ausgehen soll, werden hiermit dem Kabinett mit der Bitte um Billigung vorgelegt.

[Anlage III]

Vom Bundeskabinett zu billigende Richtlinien für die Gesprächsführung

- 1) Die Bundesregierung ist bereit, mit der Tschechoslowakei ebenso wie mit der Sowjetunion⁸ und Polen⁹ ein Abkommen über Gewaltverzicht und über die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zu schließen.
- 2) Zwischen Deutschland und der Tschechoslowakei bestehen keine offenen Grenzfragen und keine territorialen Probleme. Es bedarf daher bei Aussagen zur deutsch-tschechoslowakischen Grenze in einem bilateralen deutsch-tschechoslowakischen Vertrag von unserem Standpunkt aus keines Vorbehalts

⁷ Der XIV. Parteitag der KPČ fand vom 25. bis 29. Mai 1971 in Prag statt.

⁸ Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

⁹ Für den Wortlaut des Vertrags vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik und Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen vgl. BULLETIN 1970, S. 1815.

hinsichtlich eines künftigen Friedensvertrags oder sonstiger Regelungen für Deutschland als Ganzes. Die Frage bedarf aber noch einer Konsultation mit den drei Westmächten.

3) Die Bundesregierung wird – ebenso wie gegenüber Polen¹⁰ – gegenüber der Tschechoslowakei klarstellen, daß die angestrebten vertraglichen Regelungen keine Legitimierung der Vertreibung bedeuten.

4) Bei den Bemühungen um die Verbesserung der deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen kommt es der Bundesregierung vor allem darauf an, konkrete Erleichterungen für die in beiden Ländern lebenden Menschen zu erzielen. Humanitäre Probleme bestehen im deutsch-tschechoslowakischen Verhältnis nicht im gleichen Umfang wie gegenüber Polen; es gibt jedoch auch in den deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen entsprechende Anliegen. Die Bundesregierung wird daher in Verhandlungen besonders auf folgende Punkte Wert legen: Verbesserungen im Reiseverkehr, insbesondere im Hinblick auf Verwandtenbesuche, Erleichterung der Umsiedlung, Entwicklung der Austauschkontakte im kulturellen und anderen sachlichen Bereichen, Förderung des Jugendaustauschs.

5) Fragen der Reparationsleistungen und Wiedergutmachung sind in dem geplanten Vertrag nicht zu behandeln.

6) Generelles Ziel deutsch-tschechoslowakischer Verhandlungen wird sein, ausgehend von der heute bestehenden Lage, das Verhältnis zwischen beiden Staaten und ihren Völkern zu regeln und die notwendigen Schritte zur Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen einzuleiten.

Es kann aber nicht darum gehen, Feststellungen über die Vergangenheit zu treffen. Dies gilt auch für das Münchener Abkommen.

a) Wir handeln hierbei im Einklang mit der erklärten Absicht der Bundesregierung (Punkt 8 des Bahr-Papiers), „die mit der Ungültigkeit des Münchener Abkommens verbundenen Fragen in Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik in einer für beide Seiten annehmbaren Form“¹¹ zu regeln.

b) Die Bundesregierung ist demgemäß bereit, unter Berücksichtigung der Rechtsauffassungen beider Seiten die rechtlichen Folgewirkungen des Münchener Abkommens (z. B. Staatsangehörigkeitsfragen, Rechtswirksamkeit deutscher Hoheitsakte aus den Jahren 1938–1945 während der Zugehörigkeit des Sudetenlandes zum Deutschen Reich) in den deutsch-tschechoslowakischen Verhandlungen zu klären und soweit möglich und erforderlich vertraglich zu regeln.

c) Die Bundesregierung ist ferner bereit, sich im Rahmen eines deutsch-tschechoslowakischen Vertrages politisch vom Münchener Abkommen zu distanzieren und zu verdeutlichen, daß wir die Politik Hitlers gegenüber der Tschechoslowakei verurteilen.

¹⁰ Vgl. dazu die Erläuterung des Bundespresseamtes „Zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen“; BULLETIN 1970, S. 1819.

¹¹ Für Leitsatz 8 vom 20. Mai 1970 („Bahr-Papier“), der wortgleich mit Punkt 4 der „Absichtserklärungen“ zum Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR war, vgl. BULLETIN 1970, S. 1098.

d) Wir haben jedoch nicht die Absicht, in einem bilateralen Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik Feststellungen darüber zu treffen, ob das Münchener Abkommen im Jahre 1938 rechtswirksam zustande gekommen ist oder nicht.

Wir wollen daher mit der tschechoslowakischen Regierung nicht in eine juristische Debatte über den Zeitpunkt eintreten, von dem an das Münchener Abkommen als ungültig anzusehen ist. Wir sind jedoch zu der Feststellung bereit, daß es¹² als ungültig anzusehen ist.¹³

VS-Bd. 10103 (Ministerbüro)

95

Aufzeichnung des Botschafters Roth

II B 2-81.30/5/348^{III}/71 VS-vertraulich

16. März 1971¹

Über Herrn DPol² Herrn Staatssekretär³

Betr.: Elemente künftiger MBFR-Verhandlungsoptionen

Bezug: Vorlage vom 4. Februar 1971 – II B 2-81.30/5-348/71 VS-v⁴

Anlg.: 2

Vorschlag:

- a) das im anliegenden Papier dargelegte Verhandlungskonzept zu billigen,
- b) der Zirkulierung des Papiers in der NATO zuzustimmen.

¹² An dieser Stelle wurde von Bundesminister Scheel gestrichen: „heute“.

Dazu vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Hofmann handschriftlich: „I) Frau Finke-Osiander ist über die Streichung unterrichtet. II) Hal[l]ier.“

Hat Vortragendem Legationsrat Hallier am 19. März 1971 vorgelegen.

Hat Vortragender Legationsrätin Finke-Osiander erneut am 22. März 1971 vorgelegen.

¹³ Am 18. März 1971 wurde die Aufnahme von Gesprächen zwischen der Bundesregierung und der tschechoslowakischen Regierung im Kabinett behandelt. Vortragender Legationsrat I. Klasse Löwe vermerkte dazu am 24. März 1971, es sei einvernehmlich festgestellt worden, „daß eine ‚extunc‘-Ungültigkeitserklärung im Sinne der tschechoslowakischen Vorstellungen nicht in Betracht“ komme. Löwe führte aus: „Das Kabinett billigt die Verhandlungsrichtlinien für StS Dr. Frank. Es besteht Übereinstimmung, daß im letzten Satz das Wort ‚heute‘ zu streichen ist.“ Vgl. VS-Bd. 8976 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1971.

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Mertes und von Vortragendem Legationsrat Ruth konzipiert.

Hat Legationsrat I. Klasse Vergau am 18. März 1971 vorgelegen.

² Hat in Vertretung des Ministerialdirektors von Staden Ministerialdirigent Gehlhoff am 17. März 1971 vorgelegen.

³ Hat Staatssekretär Frank am 21. März 1971 vorgelegen.

⁴ Botschafter Roth legte eine erste Aufzeichnung zum MBFR-Bausteinkonzept vor. Vgl. VS-Bd. 4562 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1971.

1) Die Bundesminister des Auswärtigen und der Verteidigung⁵ haben dem Inhalt und der Zirkulierung der Punkte 1 bis 15 bereits zugestimmt.

2) Die Punkte 16 bis 51 stellen in den drei Abschnitten

- Ausarbeitung des Bausteinkonzepts (16 bis 34)
- Untersuchung der relevanten Sachbereiche (35 bis 44)
- Anregungen für die Erarbeitung militärischer Bausteine durch die MBFR-Arbeitsgruppe (45–51)

den der NATO in Aussicht gestellten deutschen Diskussionsbeitrag zur bündnisinternen Konkretisierung des Bausteinkonzepts dar, der auf verhandelbare MBFR-Optionen als Bestandteile eines integralen Verhandlungsprogramms abzielt.

Eine Kurzfassung des Inhalts der Punkte 16 bis 51 liegt bei.

3) Die bereits genehmigte Zirkulierung des allgemeinen politischen Teils des beiliegenden Papiers (1 bis 15) ist unterblieben, um der deutlich bekundeten Erwartung unserer Bündnispartner Rechnung zu tragen, daß wir eine geschlossene – grundsätzliche und praktische – Darlegung des Bausteinkonzepts einbringen werden.

4) Der noch nicht zur Zirkulierung freigegebene Teil des Papiers (16 bis 51) ist auf Referentenebene mit dem Bundesverteidigungsministerium abgestimmt. Die Referate II A 3 und II A 7 haben mitgezeichnet. Ein Beamter und ein Offizier unserer NATO-Vertretung haben bei der Ausarbeitung mitgewirkt. Während meines Aufenthaltes in Washington (10./11. März 1971)⁶ habe ich mich der grundsätzlichen Zustimmung der zuständigen amerikanischen Stellen zu unserem Papier vergewissert.

5) Diese Vorlage dient – wie im Falle der Punkte 1 bis 15 – zunächst der Unterrichtung des Herrn Staatssekretärs. Falls er auch die Punkte 16 bis 51 billigt, wird gebeten, sie dem Herrn Bundesminister zur Genehmigung vorzulegen. Im Bundesministerium der Verteidigung wird parallel verfahren.⁷

6) Nach Genehmigung des Gesamtpapiers durch die Bundesminister des Auswärtigen und der Verteidigung soll es – und zwar so bald wie möglich – in die zuständigen Gremien der NATO eingeführt werden.⁸

7) Nach unserer Vorstellung muß ein konkretes Verhandlungskonzept entwickelt werden, das es der Allianz gestattet, auf den Beginn multilateraler Ost/

⁵ Helmut Schmidt.

⁶ Zu den Gesprächen des Botschafters Roth vgl. Dok. 91.

⁷ Zu diesem Absatz vermerkte Legationsrat I. Klasse Vergau handschriftlich: „Auskunft II B 2: Bundesverteidigungsminister hat dieser Vorlage bereits zugestimmt.“

⁸ Am 23. März 1971 teilte Gesandter Boss, Brüssel (NATO), mit, daß er das Bausteinkonzept der Bundesregierung am Vortrag im Politischen Ausschuß des NATO-Ministerrats vorgelegt habe. Am folgenden Tag habe Vortragender Legationsrat Ruth das Papier in der MBFR-Arbeitsgruppe erläutert. Das Konzept sei „mit großem Interesse aufgenommen worden. Die amerikanischen Vertreter wiesen besonders auf den Wert der politischen Begründung von MBFR und die Einbeziehung der Begrenzung der Disposition in die MBFR-Überlegungen hin. [...] Der Zeitpunkt für die Einbringung des deutschen Papiers in beiden Gremien war günstig, weil gleichzeitig die Vereinigten Staaten einen Teil ihrer laufenden Studie zu MBFR zirkuliert haben. Das amerikanische und das deutsche Papier sind Beiträge zum Bausteinkonzept und ergänzen sich gegenseitig. Eine enge Fühlungnahme mit den Amerikanern wird sich daher auch für die künftigen Erörterungen empfehlen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 284; VS-Bd. 4562 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1971.

West-Gespräche über MBFR – sei es als eigenständiges Verhandlungsthema, sei es als Thema einer KSE – vorbereitet zu sein, ohne dabei durch perfekte Reduzierungsmodelle und starre Verhandlungsschemata festgelegt zu sein. Diesem Ziel dient der beiliegende deutsche Diskussionsbeitrag.

Roth

[Anlage 1]

Das MBFR-Bausteinconcept (building block concept)

Kurzfassung:

1) Das vorliegende Papier betrachtet MBFR als abgestuften mittelfristigen Prozeß. Es geht davon aus, daß das Ziel der beiderseitigen ausgewogenen Truppenverminderung nur auf dem Wege über kleinere Schritte und aufeinander abgestimmte Teilvereinbarungen verwirklicht werden kann.

In diesem Prozeß müßte jede Vereinbarung über eine beiderseitige Truppenverminderung der Stabilisierung in Europa dienen und ihrerseits durch stabilisierende Maßnahmen im Bereich der Rüstungs- und Krisenkontrolle abgesichert sein.

2) Wir halten den Versuch für angebracht, ein integrales MBFR-Programm zu entwickeln, in dem MBFR als abgestufter mittelfristiger Prozeß in Richtung auf ein vereinbartes Streitkräfteniveau angelegt wäre. Dieses Programm würde dem Versuch dienen, die Stabilität durch Abschreckung und Verteidigungsbereitschaft mit Hilfe vereinbarter stabilisierender Maßnahmen zu ergänzen. Die Bewertungsmaßstäbe für die einzelnen Stufen dieses Programms wären die in der Erklärung von Rom (Mai 1970)⁹ enthaltenen Kriterien.

3) Wir gehen von folgenden Stufen eines MBFR-Programms aus:

a) Vereinbarungen über MBFR-Grundsätze und über das einzuschlagende Verfahren

b) Einschränkung der Disponibilität der Streitkräfte

c) Einfrieren des Streitkräfteniveaus

d) Beginn der beiderseitigen ausgewogenen Verminderungen der Streitkräfte

e) Vereinbarung über ein vereinbartes neues Streitkräfteniveau

4) Für die einzelnen Stufen des integralen Verhandlungsprogramms werden aus geeigneten Bausteinen MBFR-Verhandlungsoptionen zusammengestellt. Diese Bausteine können aus folgenden, von der Allianz bereits untersuchten Sachgebieten gewonnen werden:

a) MBFR-Kriterien und Verhandlungsgremien

b) Flankierende Maßnahmen

c) Reduzierungsraum

⁹ Vgl. dazu Ziffer 3 der „Erklärung über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung“ der Minister der am integrierten NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten vom 27. Mai 1970; Dok. 56, Anm 4.

d) Streitkräfte:

- Stationierungsstreitkräfte
- Einheimische Streitkräfte
- Wichtige Waffensysteme
- Disponibilität
- Verifikation

5) Das Ziel der Untersuchung wäre es nach unseren Vorstellungen, die Ergebnisse der bisherigen Studien der Allianz nach einem einheitlichen und übersichtlichen Verfahren zu systematisieren und für jede Programmstufe getrennt darzustellen. Es ist zu hoffen, daß auf diese Weise das schwierige und komplexe Thema MBFR durchsichtiger und gleichzeitig operabler gemacht werden kann.

[Anlage 2]

Bausteine künftiger MBFR-Verhandlungsoptionen

Einleitung

1) In §14 seines Kommuniqués vom 4. Dezember 1970 hat der NATO-Ministerrat den Ständigen Rat beauftragt, die Studien über MBFR fortzusetzen.¹⁰ Im Zusammenhang damit wurde die MBFR-Arbeitsgruppe unter anderem mit einer „elaboration of the building block concept“ betraut.

2) Die deutsche Delegation wurde gebeten, einen Beitrag zur Diskussion dieses Themas zu leisten. Dieser Bitte entspricht das vorliegende Papier. Dabei wird zunächst (4–15) versucht, den politischen Rahmen des MBFR-Konzepts darzustellen. Diesem Teil folgen:

- eine Ausarbeitung des Bausteinkonzepts (16–34)
- eine Untersuchung der relevanten Sachbereiche (35–44)
- Anregungen für die Erarbeitung militärischer Bausteine durch die MBFR-Arbeitsgruppe (45–51).

3) Die Überlegungen sind nicht völlig neu. Sie stützen sich vielmehr bewußt auf die Ergebnisse der bisherigen MBFR-Arbeiten der NATO. Auf der Basis des vorhandenen Materials soll versucht werden, Bausteine (building blocks) für verhandelbare Optionen eines integralen MBFR-Programms zu entwickeln.

Der politische Rahmen des MBFR-Konzepts

4) Die MBFR-Politik der NATO beruht auf der Prämisse der unverminderten Sicherheit der Allianz. Dies bedeutet, daß die Beibehaltung und Glaubwürdigkeit der Strategie des „flexible response“¹¹ und des Grundsatzes des „forward defense“ durch Truppenverminderungen nicht beeinträchtigt werden dürfen.

5) Die bisherigen Studien der NATO haben wichtige Erkenntnisse auf dem Gebiet des Streitkräftevergleichs und in bezug auf die Problematik der Erhaltung

¹⁰ Für den Wortlaut der Ziffer 14 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970 in Brüssel vgl. NATO FINAL COMMUNIQUÉS, S. 246. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 77.

¹¹ Zur Strategie der „Flexible Response“ vgl. Dok. 13, Anm. 20.

des Kräftegleichgewichts in Europa gebracht. Für MBFR sind die Modelluntersuchungen von großem Erkenntniswert. Es hat aber immer Übereinstimmung darüber bestanden, daß diese Modelle nicht Grundlage von Verhandlungen sein können.

6) Andererseits liegt es auf der Hand, daß die MBFR-Politik der NATO nur dann wirksam und glaubwürdig sein kann, wenn die NATO in der Lage ist, Optionen zu entwickeln, deren Verhandelbarkeit nicht von vornherein auszuschließen, sondern so plausibel wie möglich ist. Die bisherigen Modelluntersuchungen¹² haben gezeigt, wie außerordentlich schwierig es ist, die Erfordernisse der militärischen Sicherheit und der Verhandelbarkeit miteinander in Einklang zu bringen. Dabei liegt die Hauptschwierigkeit in den geostrategischen und militärischen Asymmetrien zwischen NATO und Warschauer Pakt.

7) Das in dieser Diskrepanz liegende Dilemma könnte – bei einseitig militärischer Betrachtungsweise der Sicherheit – dazu verleiten, die militärische Sicherheit der NATO und die MBFR-Politik (als Beitrag zum Abbau der militärischen Konfrontation) von vornherein als entgegengesetzte Alternativen zu sehen.

8) Schon der Harmel-Bericht (Dezember 1967) über die künftigen Aufgaben der Allianz¹³ ist jedoch davon ausgegangen, daß militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung keinen Widerspruch, sondern eine gegenseitige Ergänzung darstellen. Die militärische Sicherheit im engeren Sinne und die MBFR-Politik sind dem militärisch und politisch bestimmten Begriff der Stabilität zugeordnet.

Die auf Stabilität gerichtete Politik der Allianz ist die Summe der Verteidigungsanstrengungen und der Versuche der Allianz, mit der anderen Seite zu vereinbarten stabilisierenden Maßnahmen zu kommen.

Diesem Ziel liegt wie dem Harmel-Bericht die Erkenntnis zugrunde, daß unter den existierenden Bedingungen kollektive Verteidigung und Abschreckung durch stabilisierende Ost/West-Vereinbarungen nicht ersetzt, wohl aber ergänzt werden können.

9) Dieses Prinzip liegt auch den amerikanisch-sowjetischen Gesprächen über die Begrenzung strategischer Waffen zugrunde. MBFR könnte insoweit als eine Ergänzung der SALT durch Maßnahmen auf dem Gebiet der nichtstrategischen Rüstung in Europa gesehen werden.

10) Zweifellos handelt es sich dabei um einen Versuch, der nur in einem langfristigen, aber jederzeit kalkultierten Prozeß verwirklicht werden kann; dieser Prozeß muß demgemäß so angelegt werden, daß die Wirkung jedes einzelnen Schrittes auf die eigene Sicherheitslage wie auf die Stabilität des Kräfteverhältnisses untersucht werden kann. Gleichzeitig muß jeder einzelne Schritt dem dynamischen Gesamtkonzept von MBFR erkennbar zugeordnet sein.

¹² Zur Entwicklung symmetrischer und asymmetrischer MBFR-Modelle vgl. AAPD 1970, I, Dok. 9.

¹³ Für den Wortlaut des „Berichts des Rats über die künftigen Aufgaben der Allianz“ (Harmel-Bericht), der dem Kommuniqué über die NATO-Ministerratstagung am 13./14. Dezember 1967 beigelegt war, vgl. NATO FINAL COMMUNIQUÉS, S. 198–202. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 75–77.

11) Eine Untersuchung der Bausteine künftiger MBFR-Verhandlungspositionen der NATO könnte die Formulierung eines solchen Konzepts fördern.

Stabilisierende Wirkungen der MBFR-Politik

12) Die von der NATO im Harmel-Bericht (1967) und in den Kommunikés von Reykjavik (1968)¹⁴, Rom (1970) und Brüssel (1970) formulierte MBFR-Politik hat durchaus bereits politische Folgen gezeitigt, auch wenn es bisher noch nicht zu konkreten Verhandlungen mit Staaten des Warschauer Pakts gekommen ist. Die Wirkungen dieser MBFR-Politik sind im folgenden zu sehen:

a) Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß in einer Zeit, die unter dem Vorzeichen der Entspannung steht, Inhalte und Möglichkeiten der Entspannung verschiedenartig interpretiert werden. Demgegenüber ist MBFR ein im Grundsatz von allen Mitgliedern des Bündnisses unterstütztes konkretes Entspannungsziel. Das heißt: MBFR hat innerhalb der Allianz eine integrierende Wirkung.

b) Während das Streitkräftepotential des Warschauer Pakts nicht nur nicht ab-, sondern zunimmt, besteht im Westen latent die Möglichkeit einseitiger Streitkräfteverminderungen. Dies hat potentiell eine politisch und militärisch destabilisierende Wirkung.

MBFR ist geeignet, dem entgegenzuwirken. Damit erhalten die Streitkräfte der NATO eine zusätzliche politische Funktion: Das militärische Potential der NATO wird nur soweit zur Diskussion gestellt, als auch die Sowjetunion und ihre Verbündeten bereit sind, ihre gegenwärtige Stärke in Osteuropa zur Diskussion zu stellen. Eine glaubwürdige MBFR-Politik ist eine Möglichkeit, Fehleinschätzungen auf der anderen Seite zu verhindern. Das heißt: MBFR hat schon jetzt eine stabilisierende Wirkung.

c) Die von der Sowjetunion seit 1966 propagierte Konzeption einer gesamteuropäischen Konferenz¹⁵ läßt die militärische Konfrontation, die politische Kontrollfunktion der russischen Truppenpräsenz und das relative militärische Gewicht der Sowjetunion in Europa außer acht.

Eine solche Konferenz, fände sie nur nach sowjetischen Vorstellungen statt, könnte dann destabilisierend wirken, wenn ihr Ergebnis eine Stärkung des politischen Gewichts der Sowjetunion bei gleichzeitiger Verminderung des Gewichts der Vereinigten Staaten in Europa wäre. In dieser Situation würde das militärische Übergewicht der Sowjetunion von besonderer Bedeutung sein. Damit nähme die Wahrscheinlichkeit psychologischer Einschüchterung und politischer Drohung zu.

Das heißt: MBFR gibt der NATO die Möglichkeit sicherzustellen, daß auf jeder gesamteuropäischen Konferenz über die Sicherheit in Europa auch über die

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

¹⁵ Am 29. März 1966 griff der Erste Sekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, auf dem XXIII. Parteitag der KPdSU in Moskau den bereits vom Politischen Ausschuß der Warschauer Pakt-Staaten am 20. Januar 1965 formulierten Vorschlag auf, „Verhandlungen über Fragen der europäischen Sicherheit“ aufzunehmen. Breschnew fuhr fort, es sei das Ziel, „eine der Kardinalaufgaben der europäischen Sicherheit, nämlich die deutsche Friedensregelung, zu lösen, um, ausgehend von der Anerkennung der heute bestehenden Grenzen der europäischen, darunter beider deutscher Staaten, die Überreste des Zweiten Weltkriegs in Europa restlos zu beseitigen“. Vgl. DZD IV/12, S. 410.

Stabilität in Europa, das heißt, über das militärische Kräfteverhältnis und den Abbau der militärischen Konfrontation gesprochen wird.

d) Mit dem MBFR-Vorschlag der NATO wurde erreicht, daß das Nordatlantische Bündnis in einem wesentlichen Bereich der Entspannungsbemühungen die politische Initiative ergriffen hat und daß sich die Länder des Warschauer Pakts mit dieser Initiative befassen müssen. Die MBFR-Initiative der NATO ist eine Ergänzung und ein Gegengewicht zu der KSE-Initiative des Warschauer Pakts¹⁶. Das heißt: MBFR macht den KSE-Vorschlag des Warschauer Pakts für die Entspannungspolitik der Allianz nutzbar.

e) Die Ostberliner Erklärung vom 3. Dezember 1970¹⁷ hat gezeigt, daß sich der Warschauer Pakt selbst die Option zur Vorlage von Vorschlägen auf dem Gebiet der Truppenverminderung offengehalten hat. Solche Vorschläge könnten in einer Zeit eines fortschreitenden Entspannungsoptimismus von bedenklicher Wirkung sein, nämlich dann, wenn die Mitglieder des Bündnisses nicht in der Lage wären, ihre destabilisierende Wirkung zu verhindern. Die von der NATO aufgestellten Kriterien stellen auch einen Maßstab zur Verfügung, mit dem Vorschläge des Warschauer Pakts gemessen werden können. Das heißt: MBFR gestattet eine konstruktive und realistische Antwort auf eventuelle östliche Vorschläge zur Truppenverminderung.

Aufgabenstellung

13) Die taktische Wirksamkeit der westlichen MBFR-Politik setzt voraus, daß MBFR als potentieller Verhandlungsgegenstand glaubwürdig bleibt. Dies wiederum erfordert, daß die bestehende MBFR-Konzeption durch die NATO systematisch weiterentwickelt und insbesondere durch ein mittelfristiges Verhandlungskonzept ergänzt wird.

14) Angesichts der Lage in Europa stellt sich die Frage, ob ein MBFR-Verhandlungskonzept entwickelt werden kann,

- das die Möglichkeit enthält, den Verhandlungsprozeß dadurch in Gang zu setzen, daß zunächst MBFR-Grundsätze auf der Basis der Kriterien von Rom und prozedurale Fragen erörtert werden (d.h.: daß in einem ersten Schritt unmittelbar militärische Fragen außer Betracht bleiben können);
- durch das sich ein abgestuftes Programm politisch und militärisch relevanter Maßnahmen verwirklichen ließe;
- in dem die beiderseitige ausgewogene Verminderung der Streitkräfte der Kulminationspunkt eines kalkulierten Prozesses wäre.

15) Das MBFR-Thema hatte, wie oben dargelegt, von Anfang an politische und militärische Aspekte. Im jetzigen Stadium der Entwicklung ist ein Versuch fällig, die Ergebnisse der bisherigen MBFR-Arbeiten systematisch zu ordnen und aus den politischen und militärischen Bestandteilen (Elementen) des Gesamtkomplexes MBFR solche Bausteine (building blocks) auszuwählen, die sich zu

¹⁶ Zum Vorschlag der Staaten des Warschauer Pakts vom 17. März 1969 über die Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz („Budapester Appell“) vgl. Dok. 13, Anm. 5.

¹⁷ Für die Erklärung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Pakts zu Fragen der Sicherheit und friedlichen Zusammenarbeit in Europa vgl. NEUES DEUTSCHLAND vom 4. Dezember 1970, S. 1 f.

verhandelbaren Optionen (packages) eines integralen Verhandlungsprogramms der Allianz zusammenfügen lassen. Es ist dabei zu untersuchen, wie sich MBFR als abgestufter Prozeß denken läßt, indem sich das Verhandlungskonzept der Allianz nicht auf Reduktionen in wenigen drastischen Schritten beschränken würde, sondern eine Kette von aufeinander abgestuften Teilvereinbarungen wäre.

Dieses Bausteinkonzept bietet eine Möglichkeit, die MBFR-Politik zu konkretisieren. Auf der Basis der Kriterien von Rom gestattet es dem Bündnis, die jeweils annehmbaren Verhandlungsbauusteine nach den Erfordernissen der Gesamtstabilität zu bestimmen und die vor jeder Verhandlungsphase anstehenden politischen Entscheidungen vorzubereiten.

Ausarbeitung des Baustein-Konzepts MBFR als abgestufter Prozeß

16) Bei den zwischen Ost und West bestehenden unterschiedlichen politischen Zielvorstellungen sowie bei der Komplexität einer beiderseitigen ausgewogenen Truppenverminderung kann nicht damit gerechnet werden, daß das angestrebte Ziel von MBFR, d. h. die Herabsetzung der militärischen Konfrontation und die Senkung des Kräfteverhältnisses auf ein niedrigeres Niveau (force ceiling), unmittelbar und in wenigen großen Schritten erreicht werden kann. Vielmehr müssen wir davon ausgehen, daß dieses Ziel nur auf dem Wege über kleinere Schritte und aufeinander abgestimmte Teilvereinbarungen verwirklicht werden kann.

17) Die Allianz muß dabei versuchen, dem Erfordernis der unverminderten Sicherheit gerecht zu werden und gleichzeitig verhandlungspolitisch akzeptable Optionen zu entwickeln. Dies könnte möglich sein, wenn es gelingt, einen abgestuften Prozeß in Gang zu setzen, bei dem militärisch relevante Reduktionsmaßnahmen nur nach Maßgabe der Fortschritte im Bereich stabilisierender politischer Vereinbarungen ins Auge gefaßt werden. D. h., jede beabsichtige Vereinbarung im Bereich der beiderseitigen Rüstungsminderung müßte durch vorangehende Maßnahmen vorbereitet und durch stabilisierende Maßnahmen im Bereich der Rüstungs- und Krisenkontrolle abgesichert sein.

18) Neben der Interdependenz zwischen politisch stabilisierenden Vereinbarungen und abgestuften militärischen Vereinbarungen müßten auch die militärischen Schritte selbst so angelegt sein, daß weitergehende Schritte nur ins Auge gefaßt werden, wenn die Zweckmäßigkeit und die stabilisierende Komponente eines jeden vorhergehenden Schritts erwiesen ist.

19) Daraus ergibt sich, daß der Versuch, die militärische Konfrontation auf ein niedrigeres Niveau zu transponieren, dann unternommen werden kann, wenn die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in Europa insgesamt, besonders aber auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle und -begrenzung zugenommen hat und in ihrer Wirksamkeit erprobt worden ist.

20) Es liegt auf der Hand, daß bei endgültigen Fortschritten in der Frage vereinbarter MBFR-Grundsätze sowie Zug um Zug mit den getroffenen konkreten Vereinbarungen ein Forum für den Ost/West-Gedankenaustausch zu MBFR entwickelt werden muß, in dem einerseits die nächsten Schritte vorbereitet

werden können und in dem andererseits die Kontrolle über die Einhaltung der bereits vereinbarten Maßnahmen koordiniert werden kann. Im günstigsten Falle könnte sich dieses Forum zu einem Instrument der gemeinsamen Krisenbeherrschung entwickeln.

21) Diese MBFR-Konzeption setzt voraus, daß die Allianz Verhandlungsoptionen nicht nur für eine einmalige Verhandlungsrunde entwickelt, sondern daß sie danach strebt, ein integrales MBFR-Programm zu umreißen.

Entwicklung eines integralen MBFR-Programms

22) Die MBFR-Politik der NATO wird durch die in der Erklärung von Rom (Mai 1970) enthaltenen Kriterien bestimmt. Diese Kriterien für Ost/West-Vereinbarungen lauten:

- beiderseitige Truppenverminderungen müssen mit den lebenswichtigen Sicherheitsinteressen des Bündnisses vereinbar sein und sich nicht zum militärischen Nachteil einer Seite auswirken, wobei Unterschiede, die aus geographischen und sonstigen Umständen erwachsen, zu berücksichtigen sind (geostrategische Asymmetrien);
- Truppenverminderungen müssen auf Gegenseitigkeit beruhen und nach Umfang und zeitlichem Ablauf abgestuft und ausgewogen sein;
- Truppenverminderungen müssen in dem betroffenen Gebiet Stationierungs- und einheimische Streitkräfte und ihre Waffensysteme umfassen;
- in einem Abkommen über MBFR müssen ausreichende Kontrollen vorgesehen werden.

23) Diese Kriterien bestimmen die Bewertungsmaßstäbe für die Entwicklung von Verhandlungsoptionen der Allianz.

24) In § 16 des NATO-Kommuniqués vom 4. Dezember 1970 erklärten sich die Minister bereit, auf der Grundlage ihrer Erklärung von Rom „die verschiedenen Möglichkeiten der Truppenverminderungen im Mittelabschnitt Europas einschließlich der möglichen beiderseitigen und ausgewogenen Verminderung von Stationierungsstreitkräften als Teil eines einheitlichen Programms zur Verminderung sowohl von Stationierungs- wie von einheimischen Streitkräften zu prüfen“.¹⁸ Dieser Hinweis auf ein „einheitliches Programm“ (integral program) erscheint uns besonders nützlich und sollte aufgegriffen werden. Es erhebt sich die Frage, ob es nicht möglich wäre, innerhalb der Allianz ein integrales Programm für MBFR-Verhandlungen zu entwickeln.

25) Ein integrales MBFR-Programm könnte folgende Eigenschaften aufweisen:

- es würde MBFR als abgestuften Prozeß eines Programms regionaler Rüstungskontrolle verstehen, das auf beiderseitige Truppenverminderung, d. h. auf ein neues, vereinbartes Streitkräfteniveau (agreed force ceiling) abzielt;
- es würde den Beginn des abgestuften Prozesses mit „kleinen Schritten“ erlauben, die politisch stabilisierend wirken, aber keine militärischen Risiken beinhalten würden;

¹⁸ Für den Wortlaut vgl. NATO FINAL COMMUNIQUÉS S. 246. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 77.

- das Ziel der Verhandlungen, zu beiderseitigen ausgewogenen Truppenverminderungen zu gelangen, würde unabhängig von der Zeitdauer des Verhandlungsprozesses erkennbar bleiben;
- die Verhandlungen würden nicht ad infinitum ohne Erfolg fortgesetzt werden müssen, weil jede einzelne Phase durch eine Teilvereinbarung abgeschlossen werden könnte;
- in jeder Phase der Diskussion könnten, je nach den bestehenden internationalen Gegebenheiten und unter Berücksichtigung der militärischen Lagebeurteilung durch die Allianz, militärisch relevante Elemente einbezogen werden;
- es würde einen Lernprozeß darstellen, in dem multilaterale Vereinbarungen im Interesse der Stabilität in Europa entwickelt und gleichzeitig in jeder Phase getestet werden könnten; die andere Seite hätte dabei Gelegenheit, ihre Bereitschaft zu einer Kooperation zu beweisen, die keine destabilisierende Vorleistung des Westens erfordert;
- es würde erkennbar auf ein Stadium kooperativer Stabilisierungsvereinbarungen vorbereiten;
- es würde schließlich und vor allem von den Mitgliedern der Nordatlantischen Allianz gemeinsam entwickelt und verwirklicht werden können.

Denkbare Stufen eines MBFR-Programms

26) Es wird zunächst von fünf Stufen eines solchen Programms ausgegangen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß durch diese Einteilung weder Zwischenstufen ausgeschlossen werden, noch ist damit gesagt, daß nicht Bestandteile, die systematisch in eine spätere Stufe gehören, in Anpassung an die jeweils gegebene Situation schon in einer früheren Stufe in die Verhandlung eingebracht werden können.

27) Vereinbarungen über MBFR-Grundsätze und über das einzuschlagende Verfahren (1. Stufe)

a) In einer ersten Stufe könnte versucht werden, Einigung über die Grundsätze der beiderseitigen ausgewogenen Truppenverminderung in Europa zu erzielen.¹⁹

Eine entsprechende Verhandlungsposition der Allianz, die auf den Kriterien von Rom beruht, hätte den Vorzug, daß der Prozeß der multilateralen MBFR-Gespräche in Gang gesetzt werden könnte, ohne daß bereits am Anfang über Fragen der tatsächlichen Truppenverminderung gesprochen werden müßte. In dieser ersten Verhandlungsstufe würde ein Maßstab für die Beurteilung jeder weiteren Phase geschaffen.

¹⁹ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Eine solche Vereinbarung würde ihrer Natur nach etwa dem McCloy/Sorin-Abkommen von 1961 entsprechen.“

Im Anschluß an Gespräche zwischen dem Sonderbeauftragten des amerikanischen Präsidenten für Abrüstungsfragen, McCloy, und dem sowjetischen UNO-Botschafter Sorin legten die USA und die UdSSR am 20. September 1961 der UNO eine Grundsatzerklärung für künftige Abrüstungsverhandlungen vor. Im Dezember 1961 wurde auf dieser Basis eine 18-Mächte-Abrüstungskommission der UNO eingesetzt. Vgl. dazu DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1961, S. 439–444, S. 722–728 und S. 741 f. Vgl. dazu ferner AdG 1961, S. 9343 f.

b) Ein weiterer Verhandlungsgegenstand der ersten oder einer folgenden Stufe könnte der Versuch sein, sich darüber zu einigen, welches Verfahren bei künftigen Verhandlungen einzuschlagen wäre und in welchem Gremium diese Verhandlungen stattfinden würden.

28) Beiderseitige Einschränkung der Disponibilität (2. Stufe)

Das Ziel dieser Verhandlungsphase wäre es, die Bewegungsfreiheit der Streitkräfte zu begrenzen und insbesondere auf diese Weise auf der Seite des Warschauer Pakts die Möglichkeit zu militärischen Interventionen sowie zu Druck und Drohung mit militärischen Mitteln zu verringern, d.h. die Lage insgesamt zu stabilisieren. Auch auf dieser Stufe wäre es denkbar, noch keine tatsächlichen Verminderungen des Streitkräfteniveaus vorzusehen.

29) Vereinbarte Begrenzung des Streitkräfteniveaus (3. Stufe)

Eine weitere Stufe könnte eine Festlegung der oberen Grenze der Streitkräfte auf dem bestehenden Niveau sein. Der Gedanke, tatsächlichen Reduktionen einen „freeze“ voranzustellen, ist bereits in allen bisher entwickelten MBFR-Modellen der NATO enthalten.

Auch diese Stufe zeichnet sich dadurch aus, daß sie noch keine Streitkräfteverminderung bringt, daß sie jedoch stabilisierend wirken könnte und gleichzeitig zeigen würde, ob konkrete Vereinbarungen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle mit dem Warschauer Pakt möglich sind. In einer Vereinbarung über das Einfrieren des Streitkräfteniveaus müßten bereits Abmachungen über die Verifikation enthalten sei. Sie könnten durch flankierende Maßnahmen, wie Austausch von Manöverbeobachtern u. a., ergänzt werden.

30) Beginn der Verminderungen (4. Stufe)

In einer weiteren Stufe könnte der Versuch gemacht werden, erste tatsächliche Verminderungen zu vereinbaren. Dabei müßte vor allem geprüft werden, welche Streitkräfte-kategorie in welchem Umfang zuerst reduziert werden könnte. Dabei könnte auch an eine Mischung von Verminderung und „freeze“ gedacht werden.

In dieser offenen (open-ended) Verhandlungsphase müßte eindeutig sichergestellt werden, daß jede Teilvereinbarung vom Ziel der MBFR, nämlich einem vereinbarten, ausgewogenen Streitkräfteniveau, bestimmt wird.

31) Vereinbartes Streitkräfteniveau (agreed force ceiling, 5. Stufe)

Die letzte Stufe eines integralen MBFR-Programms wäre die Vereinbarung eines neuen Streitkräfteniveaus auf einer niedrigeren Ebene der militärischen Konfrontation.

Material für ein MBFR-Programm

32) Das Material für ein integrales MBFR-Programm könnte aus folgenden, von der Allianz bereits untersuchten Sachgebieten gewonnen werden:

- a) MBFR-Kriterien und Verhandlungsgremien
- b) Flankierende Maßnahmen
- c) Reduzierungsraum

d) Streitkräfte:

- Stationierungsstreitkräfte
- einheimische Streitkräfte
- wichtige Waffensysteme
- Disponibilität

e) Verifikation

33) Bei der folgenden Untersuchung werden folgende Begriffe verwandt:

Elemente: Darunter verstehen wir identifizierbare und für die Rüstungskontrolle relevante Komponenten des politisch-militärischen Gesamtkomplexes MBFR.

Bausteine: Darunter verstehen wir solche Elemente des politisch-militärischen Gesamtkomplexes MBFR, die sich für Verhandlungen eignen und aus denen Verhandlungsoptionen der Allianz zusammengestellt werden können.

Verhandlungsoptionen: Darunter verstehen wir die aus Bausteinen zusammengestellten Verhandlungsangebote der Allianz, die sowohl das Prinzip der militärischen Sicherheit als auch das der Verhandelbarkeit berücksichtigen und denen vergleichbare Verhandlungsgegenstände auf der anderen Seite entsprechen müßten.

Die Bausteine und Verhandlungsoptionen müßten so beschaffen sein, daß die notwendigen politischen Entscheidungen durch die Mitglieder der Allianz erleichtert werden. In der Allianz werden folgende Fragen zu entscheiden sein:

- a) Welche Elemente eignen sich als Bausteine für Verhandlungsoptionen?
- b) Auf welcher Stufe eines integralen Programms können sie verwandt werden?
- c) Welche Bausteine können zu Optionen kombiniert werden?

Systematische Darstellung der Untersuchungsergebnisse

34) Das Ziel der Untersuchungen sollte es sein, die Ergebnisse nach einem einheitlichen und übersichtlichen Verfahren zu systematisieren und für jede Programmstufe getrennt darzustellen. Es ist zu hoffen, daß auf diese Weise das schwierige und komplexe Thema MBFR durchsichtiger und gleichzeitig operabler gemacht werden kann.

Untersuchung der relevanten Sachbereiche

35) MBFR-Kriterien und Verhandlungsgremien

a) Grundsätze

Die Bausteine einer ersten Verhandlungsoption der Allianz könnten die in Rom vereinbarten Kriterien sein. Dies wäre eine Verhandlungsbasis, auf die sich die Mitglieder der NATO bereits geeinigt haben. Sie sind allen potentiellen Teilnehmern an MBFR-Verhandlungen mitgeteilt worden. Verhandlungen über diese MBFR-Grundsätze könnten daher beginnen, sobald die politischen Voraussetzungen für eine „Multilateralisierung“ gegeben sind. Die NATO wäre damit bereits auf exploratorische Gespräche auf multilateraler Ebene mit einer vereinbarten Verhandlungsposition vorbereitet.

Die einzelnen Bausteine dieser Option, die den Kriterien von Rom entsprechen, wären:

- Ausgewogenheit
- Berücksichtigung der Asymmetrien
- Beibehaltung des Kräfteverhältnisses.
- Ein Reduktionsprogramm müßte Stationierungs- und einheimische Streitkräfte sowie ihre Waffensysteme umfassen.
- Ausreichende Kontrollen sind vorzusehen.

Darüber hinaus könnte geprüft werden, ob andere Gesichtspunkte berücksichtigt werden sollten.

b) Verhandlungsgremien

Für die Auswahl von Bausteinen einer Verhandlungsposition zum Thema Verhandlungsgremien kommen folgende Elemente in Frage:

Vorbereitende Gremien:

- multilaterale exploratorische Gespräche (Expertengespräche)
- vorbereitende Gespräche (Botschafterebene)

Verhandlungsgremien:

- ad-hoc-Arbeitsgruppe (ad hoc working group)
- Ständiges Beratungsgremium (permanent consultative committee)
- Ständige Kommission (standing commission)

Teilnehmer:

- alle europäischen Staaten plus USA und Kanada
- alle Mitglieder der Allianzen
- alle unmittelbar betroffenen Staaten
- alle unmittelbar betroffenen Staaten und alle interessierten Staaten

Allgemeiner Rahmen:

Es ist zu berücksichtigen, daß MBFR-Gespräche

- für sich stattfinden oder
- im Zusammenhang mit einer KSE oder einer Reihe von Konferenzen geführt werden können.

36) Wesentliche Elemente der übrigen Sachbereiche können den bereits vorliegenden Studien und Datenermittlungen entnommen werden.

Dabei kommt es darauf an, sie systematisch zu ordnen und eine in der NATO vereinbarte (agreed) Basis für die Entwicklung von Bausteinen zu erarbeiten.

Maßgebender Gesichtspunkt für diese Arbeiten ist es festzustellen, was innerhalb des jeweiligen Sachbereichs im MBFR-Zusammenhang charakteristisch ist.

Bisher nicht betrachtete Elemente wären zusätzlich zu untersuchen.

Flankierende Maßnahmen (collateral measures)

37) Die Allianz hat sich in der List of Issues for Possible Negotiations with the East (C-M-(69) 46) vom 21. Oktober 1969 mit dem Problem der flankierenden Maßnahmen befaßt. Es ist deshalb möglich, in der Untersuchung dieses Sachbereichs auf vorhandene Erkenntnisse und Übereinstimmungen zurückzugreifen.

Flankierende Maßnahmen können auf jeder Stufe eines MBFR-Programms eine stabilisierende Wirkung ausüben. Die einzelnen Maßnahmen müßten daher

auf ihre Brauchbarkeit im Zusammenhang mit einer jeden Stufe untersucht werden.

Folgende flankierende Maßnahmen kommen in erster Linie in Frage:

- Gewaltverzicht
- Vorankündigung von Manövern und sonstigen Truppenbewegungen
- Austausch von Manöverbeobachtern
- Beobachtungsposten

MBFR-Räume

38) Bei möglichen MBFR-Räumen sind zu erfassen:

- Länge der Grenz- bzw. Frontlinie zwischen NATO und Warschauer Pakt in Mitteleuropa
- variable Raumausdehnungen
- Bedeutung der Tiefe des Raumes für operative und strategische Zielsetzungen
- wirtschaftspolitische Bedeutung der Räume

Außerdem sind die Aspekte der geostrategischen Asymmetrie zwischen NATO und Warschauer Pakt zu berücksichtigen.

Streitkräfte

39) Für die Gesamtstreitkräfte in den MBFR-Räumen sind wesentlich:

- Stärke, Gliederung und Bewaffnung (konventionell/nuklear)
- Dislozierung innerhalb der MBFR-Räume
- Ermittlung der Relation von Stärke im Verhältnis zur Frontlinie und Räumen
- Verstärkungs- und Versorgungsmöglichkeiten (Relation von Zeit und Raum).

40) Zur getrennten Untersuchung von Stationierungsstreitkräften gehören:

- Definition der Stationierungsstreitkräfte
- Auszunehmende Kontingente (z.B. französische Streitkräfte)
- Dislozierung (z.B. der sowjetischen Truppen)
- Umfang des Potentials (konventionell/nuklear)
- Verstärkungsmöglichkeiten (redeployment)
- Übungsmöglichkeiten
- Zuführungsmöglichkeiten
- Verwendungsmöglichkeiten abgezogener Streitkräfte
- Mobilisierungskapazitäten

Ihre Bedeutung ist zu bewerten nach

- ihren unmittelbaren Aufgaben
- ihrem politischen und militärischen Gewicht.

41) Zur Charakterisierung der einheimischen Streitkräfte ist zusätzlich zu untersuchen:

- ihre Abgrenzung gegenüber sonstigen bewaffneten Kräften (z.B. paramilitärische Kräfte)
- ihre Mobilisierungsmöglichkeiten
- die Unterscheidung von Reduzierung und Auflösung

42) Als wichtige Waffensysteme sind solche getrennt für sich zu betrachten, denen eine besonders militärische Offensivkraft innewohnt. Dafür kommen besonders in Frage:

- Kampfpanzer
- konventionelle Luftangriffskapazität
- Luftlandekapazität
- nukleare Trägersysteme (einschließlich dual-capable systems)

43) Disponibilität

Außer dem Umfang von Streitkräften sind auch ihre Verwendbarkeit und Beweglichkeit Thema von MBFR.

Unter diese Gesichtspunkte fallen:

- Manöver nach Umfang, Raum (insbesondere grenzüberschreitende Manöver, Geheimhaltung und Verschleierungswirkung)
- Umdislozierungen
- Neustationierungen
- Schwerpunktbildung in räumlicher Hinsicht sowie bei bestimmten Waffensystemen
- Verwendbarkeit für Drohungen (und sich daraus ableitende Einsatzmöglichkeiten).

44) Kontrolle und Verifikation

Die allgemeinen Grundlagen für ein etwaiges Verifikationsabkommen erscheinen mit der bisher vorliegenden Verifikationsstudie und den angelaufenen Ergänzungsuntersuchungen über Kontrollmaßnahmen, die von der NATO akzeptiert werden könnten, ausreichend erfaßt. Bei Entwicklung der MBFR-Bausteine und Verhandlungsoptionen ist es erforderlich, die jeweils geeigneten Verifikationsmaßnahmen auszuwählen und für die einzelnen Optionen weiterzuentwickeln.

Anregungen für die Erarbeitung militärischer Bausteine durch die MBFR-Arbeitsgruppe

45) Ein wesentlicher Schritt ist die Sichtung, Ordnung und Darstellung der in Ziffer 35 bis 44 aufgezeigten Grundlagen.

46) In der Liste der Programmstufen stehen an letzter Stelle

- Reduktion
- force ceiling

Die bisherigen MBFR-Studien haben deutlich gemacht, daß größere Klarheit über die „Reduzierungsvorstellungen“ als Kern für die Entwicklung von etwaigen MBFR-Reduzierungsoptionen angesehen wird.

Wenn auch Vereinbarungen über das „force ceiling“ mit den dazu gehörenden Verifikationen vermutlich am Ende der Verhandlungsoptionen stehen, hat sich herausgestellt, daß der „force ceiling approach“ durchaus als eine Methode angesehen werden kann, um die „Reduzierungsvorstellungen“ mit Blick auf das zu lösende Problem „Unverminderte Sicherheit für die NATO und Verhandlungsfähigkeit“ durchsichtiger zu machen.

Selbst als Verhandlungsthemen könnten „Reduktion“ und „force ceiling“ in ihrer Reihenfolge austauschbar sein.

47) Auch die Formulierung der Bausteine für die Programmstufen

- Einschränkung der Disponibilität
- Presse

wird von der Zielvorstellung des MBFR-Prozesses bestimmt. Eine Klärung der „Reduzierungsvorstellungen“ wird daher die Lösung dieser Aufgabe erleichtern.

48) Zur Klarlegung der „Reduzierungsvorstellungen“ wurden bisher erarbeitet:

a) nach der Reduktionsmethode:

die MBFR-Modelle mit unterschiedlichen Reduzierungsräumen und Reduzierungsumfängen;²⁰

b) nach der force ceiling-Methode:

von verschiedenen Mitgliedern der Allianz eingebrachte „force ceiling“-Vorschläge mit unterschiedlichen Reduzierungsräumen und -stärken nach MBFR, sich daraus ergebenden unterschiedlichen Reduzierungsumfängen und z.T. abschließliche Beschränkung auf die Stationierungsstreitkräfte.²¹

49) Durch eine Systematisierung der bisher noch willkürlich gewählten Reduzierungsumfänge und Streitkräftestärken nach einer etwaigen MBFR (force ceiling) kann größere Klarheit über die Reduzierungsvorstellungen gewonnen werden.

Als zweckmäßige Systematisierung wird vorgeschlagen:

Unter Verwendung der Ergebnisse der Untersuchung in den Sachbereichen (Ziff. 35 bis 44) ist in den unterschiedlichen Reduzierungsräumen jeweils zu untersuchen:

- a) Parität der verbleibenden „stationed forces“
- b) Parität der verbleibenden „indigenous forces“
- c) Parität aller verbleibenden Streitkräfte
- d) Parität der als „primär offensiv“ beurteilten Waffensysteme
- e) gestaffelte, abgestufte Stärke-Relationen, z.B.

1:1,2 1:1,4 1:1,6 1:1,8 1:2

Dabei wäre davon auszugehen, daß die der Parität am nächsten kommenden „ratios“ am stärksten die vorhandenen Asymmetrien abbauen helfen, die höchsten Disparitäten diese hingegen erhalten oder z.T. sogar noch verschärfen.

- f) Bei der vergleichenden Bewertung der einzelnen „ratios“ und des sich daraus ergebenden Reduzierungsumfangs wäre zu überprüfen, inwieweit „collateral measures“ genutzt werden können, sich aus höheren Disparitätsverhältnissen für die NATO ergebende Risiken erträglich zu machen oder gar auszuschalten. Ein wichtiger Bewertungsmaßstab könnte z.B. darin gesehen

²⁰ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „C-M (70) 16 (Final); AC/276-D(70) 4; AC/276-D(70) 5; MCM-27-70.“

²¹ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „AC/276-WP (70) 25; AC/276-WP (70) 36; AC/276-WP (70) 39; AC/276-WP (70) 1.“

werden, wie sich die Befähigung des Warschauer Pakts zur gleichzeitigen Bildung mehrerer operativer Schwerpunkte für tief gesteckte Angriffsziele verändert.

- g) Für die Entwicklung bestimmter Optionen genügt es, die Untersuchungen auf wesentlichste Aspekte der Sachbereiche „Raum“, „Streitkräfte“ und „Disponibilität“ zu beschränken. Dabei sollte auch der Zeitfaktor berücksichtigt werden. Die Bewertung der Risiken wird es jedoch erforderlich machen, bestimmte Parameter im Sinne von „identifiable units“ zu entwickeln.

50) Disponibilität

Maßnahmen, die an diesem Punkte ansetzen, bieten der NATO die Möglichkeit, ohne unmittelbares Sicherheitsrisiko zu Vereinbarungen zu gelangen, die die Auswirkungen der räumlichen Asymmetrie zu ihren Gunsten mindern könnten:

- Die NATO hat sich darauf eingestellt, ihre Verteidigung mit den präsenten Streitkräften zu führen. In Mitteleuropa sind die Stationierungsstreitkräfte der Allianz vorwiegend in der BRD disloziert.
- Die Vorteile des Warschauer Pakts aus der geostrategischen Asymmetrie können gemindert werden, wenn die derzeitige freie Verschiebbarkeit seiner Streitkräfte aus dem Gebiet der UdSSR und innerhalb eines eventuellen MBFR-Raums eingeschränkt wird.

Vereinbarungen mit dem Ziel, die Disponibilität der Streitkräfte einzuschränken, könnten sich richten

- gegen Zuführung von außen
- gegen Verschiebungen im MBFR-Raums
- gegen Ausnützung von Manövern für Angriffsvorbereitung

Elemente in diesem Sachbereich wären:

- Ankündigungspflicht
- Genehmigungspflicht
- Begrenzungen nach Umfang, Raum und Häufigkeit
- Ausschluß von Zuführungen
- Einengung des Überschreitens der Staatsgrenzen innerhalb des MBFR-Raumes

Denkbare Bausteine wären u. a.

- Ankündigungs- bzw. Genehmigungspflicht für Truppenzuführungen, die nicht nur dem Austausch der Stationierungsstreitkräfte dienen
- Begrenzung des Umfangs von gemeinsamen Manövern in Mitteleuropa auf festzusetzende Höchststärken
- Begrenzung des Manöverraums
- Ausschluß der Vorverlegung von Stationierungsstreitkräften im Austausch gegen einheimische Streitkräfte
- Ausschluß des Austausches von MotSchtzDiv. bzw. PzGrenDiv. der Stationierungsstreitkräfte durch Panzer-Divisionen

51) Freeze

Für einen Freeze von Streitkräftestärken könnten beispielsweise folgende Bausteine herangezogen werden:

- Einfrieren der Stärke aller Stationierungstreitkräfte in Europa
- Festlegung von Höchststärken für den Gesamtumfang aller Streitkräfte im Gebiet der einzelnen mitteleuropäischen Bündnismitglieder
- Verpflichtung aller europäischen Staaten, keine Neustationierungen bzw. Verstärkungen ausländischer Streitkräfte in ihrem Staatsgebiet zuzulassen
- Verpflichtung der beiden Großmächte, bestimmte Waffensysteme ihrer in Europa stationierten Streitkräfte nicht zu vermehren (z.B. Panzer oder Luftangriffsflugzeuge).

VS-Bd. 4562 (II B 2)

96

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well

II A 1-83.10-352/71 geheim

16. März 1971

Herrn D Pol¹

Betr.: Weiterführung der Bahr-Kohl-Gespräche

In der Bonner Vierergruppe fand am 15. März auf alliierte Initiative eine informelle Diskussion statt über die Koordinierung der innerdeutschen Gespräche und der Vier-Mächte-Verhandlungen. Dabei beriefen sich die verschiedenen Sprecher nicht auf Weisungen, sondern äußerten sich auf persönlicher Grundlage.

1) Der amerikanische Vertreter erklärte, nach seinem Eindruck seien die Positionen der Sowjetunion und der DDR wohl schon vor einiger Zeit genau aufeinander abgestimmt worden. Die Sowjets wollten offenbar Teil II A (Zugang) einer Vier-Mächte-Vereinbarung² auf eine kurze Erklärung beschränken, in der praktisch nur der Inhalt einer innerdeutschen Vereinbarung über den Berlin-Verkehr umschrieben werde. Diese solle das maßgebliche Dokument für die Zugangsregelung werden. Wenn die Bundesregierung unter diesen Umständen ihr Transit-Modell³ in die Gespräche mit Kohl einführe, so würde das dem taktischen Konzept der anderen Seite Vorschub leisten und für die westliche Position erhebliche Risiken mit sich bringen.

Für die Gespräche Staatssekretär Bahrs sähe er, so sagte Dean, keinen anderen Weg als die Erörterung der allgemeinen Grundsätze und der allgemeinen

¹ Hat Ministerialdirektor von Staden am 16. März 1971 vorgelegen, der die Aufzeichnung an Staatssekretär Frank weiterleitete und handschriftlich vermerkte: „Ich nehme an, daß die Ausführungen auf S. 4/5 Überlegungen von Herrn StS Bahr wiedergeben.“ Vgl. Anm. 8 und 10.

Hat laut Vermerk des Legationsrats I. Klasse Vergau vom 17. März 1971 Frank vorgelegen.

² Vgl. dazu den Entwurf der Drei Mächte vom 5. Februar 1971 für eine Berlin-Regelung; Dok. 52.

³ Für den Entwurf eines Modells der Bundesregierung vom 4. März 1971 für einen Transitvertrag mit der DDR vgl. Dok. 84.

Verkehrsfragen. Das laufe praktisch auf eine inhaltliche Gesprächsführung hinaus (marking time in a dignified way), und auch dies werde wohl nur für eine begrenzte Zeit praktikabel sein. Er frage sich, ob Staatssekretär Bahr vielleicht dadurch aus dem Engpaß herauskommen könne, indem er über technische Fragen spreche, die keinen direkten Bezug auf den Berlin-Verkehr hätten (z. B. Fragen des Eisenbahnverkehrs). Die DDR sei an der Regelung solcher Fragen grundsätzlich interessiert; möglicherweise werde die DDR nach einer Berlin-Regelung auf den Gedanken eines allgemeinen Verkehrsvertrages zurückkommen.

2) Der britische Vertreter erklärte, nach seiner Überzeugung komme es entscheidend darauf an, daß die innerdeutschen Gespräche über den Berlin-Verkehr erst beginnen, wenn die Vier Mächte über die Zugangsprinzipien einig seien. Dabei bestehe Übereinstimmung, daß den innerdeutschen Verhandlungen dann eine wichtige Funktion zukomme.

Einige der Risiken, die eine Erörterung unseres Transit-Modells mit sich gebracht hätte, könnten vermieden werden, wenn man die Gespräche auf allgemeine Verkehrsfragen erweitere. Dafür gäbe es gute Argumente: Der Vertragsentwurf der DDR von Anfang 1970⁴ habe nur den grenzüberschreitenden Verkehr, nicht aber den Transit behandelt. Auch Stoph habe in Erfurt und Kassel⁵ der Regelung des grenzüberschreitenden Verkehrs Priorität gegeben. Schließlich habe Kohl selbst mit seiner Anregung, das zu schließende Abkommen „Vertrag zur Regelung einiger Verkehrsfragen“ zu bezeichnen, einen Hinweis gegeben, der die Erweiterung der Gesprächsthemen erleichtern könnte. Nach seiner Auffassung, so sagte Audland, werde eine weitere Erörterung unserer Elemente eines allgemeinen Verkehrsvertrages die Vier-Mächte-Gespräche nicht beeinträchtigen, wenn man klarstelle, daß allgemeine Verkehrsregelungen auf den Berlin-Verkehr keine Anwendung finden könnten. Dabei könne man auf die laufenden Vier-Mächte-Verhandlungen verweisen.

Was die Frage einer Anerkennung im Zusammenhang mit einem allgemeinen Verkehrsvertrag angehe, so müsse man sagen, daß der Entwurf der Bundesregierung vom Februar 1970⁶ in formaler Hinsicht einem normalen völkerrechtlichen Vertrag sehr nahe komme. Je weniger formal ein solcher Vertrag sei, desto geringer würden die Anerkennungsimplikationen sein.

Audland stellte dann die Frage, wie wir uns zur Forderung Kohls nach Mitgliedschaft der DDR in internationalen Organisationen stellen würden. Er nehme

⁴ Am 26. November 1969 übergab das Ministerium für Verkehrswesen der DDR dem Bundesministerium für Verkehr den Entwurf für einen Vertrag über den grenzüberschreitenden Verkehr. Für den Entwurf vgl. Referat II A 1, Bd. 360. Vgl. dazu ferner AAPD 1969, II, Dok. 378. Diesen Entwurf versuchte die DDR zur Grundlage innerdeutscher Verkehrsgespräche am 13. Februar 1970 zu machen. Vgl. dazu AAPD 1970, I, Dok. 34.

⁵ Bundeskanzler Brandt und der Vorsitzende des Ministerrats, Stoph, trafen am 19. März 1970 in Erfurt und am 21. Mai 1971 in Kassel zusammen. Vgl. dazu AAPD 1970, I, Dok. 124, und AAPD 1970, II, Dok. 226.

⁶ Auf der Grundlage eines Beschlusses des Kabinettsausschusses für innerdeutsche Beziehungen vom 9. Dezember 1969 erarbeiteten das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen und das Bundesministerium für Verkehr den Entwurf eines Verkehrsvertrages mit der DDR, der im Januar und Februar 1970 auf mehreren Staatssekretärsbesprechungen erörtert und weiterentwickelt wurde. Für die Entwürfe vgl. Referat II A 1, Bd. 360.

an, daß diese Frage eine wichtige Rolle in den innerdeutschen Gesprächen spielen werde.

Zur Frage der Einbeziehung des Verkehrs Berlin–dritte Staaten in ein allgemeines Verkehrsabkommen wies Audland auf das Beispiel des Interzonen-Handelsabkommens⁷ hin, das für die Bundesrepublik und West-Berlin abgeschlossen worden sei. Wenn die DDR ein solches Modell ablehne – was er für wahrscheinlich halte – so gebe es die Wahl zwischen

- einem getrennten Abkommen West-Berlin–DDR
- einem Verzicht auf die Regelung dieses Verkehrs
- die Einbeziehung Berlin in das Abkommen der Bundesrepublik als *conditio sine qua non* (woran das gesamte Abkommen scheitern könne).⁸

Auch Audland war der Meinung, daß StS Bahr im Augenblick keine andere Wahl bleibe, als die Gespräche inhaltend zu führen. In einer solchen Situation entspreche es der sowjetischen Praxis, wenn man sich wiederhole bzw. mit anderen Worten das gleiche sage. Vielleicht soll man auch nicht die Möglichkeit ausschließen, die Gespräche einmal zu unterbrechen. Im Augenblick sehe er dazu aber keinen Anlaß.

Auch Dean meinte, wenn man nur an die Berlin-Regelung denke, so wäre es vielleicht am besten gewesen, der DDR zu sagen, daß man die Gespräche erst später führen könne. Er verstehe jedoch, daß uns die innerdeutschen Gespräche auch aus anderen Gründen wichtig seien.

3) Der französische Vertreter sagte, er gehe davon aus, daß wir die besondere Natur des innerdeutschen Verhältnisses in erster Linie aus der Vier-Mächte-Verantwortung ableiteten. Aus diesem Grunde sei eine Berlin-Vereinbarung als Ausdruck der Vier-Mächte-Verantwortung auch für unser Gespräch mit der DDR von großer Bedeutung, während das Transit-Modell der DDR⁹ keine Bezugnahme auf die Vier-Mächte-Vereinbarung enthalte.

4) Der deutsche Vertreter erklärte, uns erscheine es wichtig, die Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte gerade auch durch unsere Gespräche mit der DDR zu unterstützen. Er wolle nicht ausschließen, daß es nicht jetzt, aber vielleicht nach der Osterpause nützlich und sogar notwendig werden könne, mit der DDR über technische Fragen des Berlin-Verkehrs zu sprechen, auch wenn dann noch keine prinzipielle Einigung der Vier Mächte vorliege. Dabei könne man sich einzelne interessante Aspekte des Transit-Modells der DDR zunutze machen. Die technischen Fragen müßten ohnehin auf deutscher Ebene geregelt werden. Die Grundsatzposition der Vier Mächte werde dadurch nicht präjudiziert. Parallel zu den innerdeutschen Gesprächen sollten die Vier Mächte ihre Verhandlungen über sämtliche Komplexe einer Berlin-Regelung einschließlich des Zugangs fortsetzen.

⁷ Für den Wortlaut des Abkommens vom 20. September 1951 über den Handel zwischen den Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West) und den Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost) (Berliner Abkommen) in der Fassung der Vereinbarung vom 16. August 1960 vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 32 vom 15. Februar 1961, Beilage, S. 2.

⁸ Beginn der S. 4 der Aufzeichnung. Vgl. Anm. 1.

⁹ Für den Entwurf der DDR vom 8. März 1971 für einen Transitvertrag vgl. Dok. 85.

Die alliierten Vertreter reagierten auf die persönliche Stellungnahme des deutschen Vertreters mit deutlicher Zurückhaltung. Sie ließen durchblicken, daß wir damit der östlichen Taktik in die Hände spielten und schwer abschätzbare Risiken für die Vier-Mächte-Gespräche heraufbeschwören würden.¹⁰

van Well

VS-Bd. 4485 (II A 1)

97

Botschafter Sachs, Brüssel (EG), an das Auswärtige Amt

Fernschreiben Nr. 824

Aufgabe: 16. März 1971, 11.45 Uhr

Ankunft: 16. März 1971, 12.49 Uhr

Betr.: 145. Tagung des Rates der Europäischen Gemeinschaften
hier: Tagesordnungspunkt Vorbereitung der fünften Ministertagung mit
Großbritannien¹

I. Übersicht

Die Beitrittsverhandlungen sind mit der gestrigen Ministerratstagung in ein ernstes und wahrscheinlich entscheidendes Stadium getreten. In den für einen Beitritt Großbritanniens entscheidenden Fragen – Sonderlösung für Zucker aus Commonwealth-Entwicklungsländern, Milchprodukte aus Neuseeland² und die Übergangsregelung auf dem Gebiet der eigenen Einnahmen³ – konnte der Ministerrat, obwohl er bis spät in die Nacht saß, keine Annäherung der Standpunkte erzielen. Trotz der Appelle der übrigen Delegationen und der Kommission konnte sich der französische Außenminister nicht dazu verstehen, seine sich zum Teil während der Konferenz noch weiter von den übrigen Delegationen entfernenden Positionen zu mildern. Bei ihrer Forderung nach einer scharfen Degression der Lieferungen von Milchprodukten und Zucker in die erweiterte Gemeinschaft argumentierte die französische Delegation mit dem überwiegenden Interesse der Gemeinschaftsproduzenten, die die Möglichkeit für eine weitere Ausdehnung ihrer Produktion haben mußten. Die übrigen Delegationen und die Kommission wiesen demgegenüber auf die Verantwortung der heutigen und der erweiterten Gemeinschaft für den Welthandel und die Entwicklungsländer hin. Bei der Finanzregelung, für die die Präsidentschaft trotz

¹⁰ Ende der S. 5 der Aufzeichnung. Vgl. Anm. 1.

¹ Die fünfte Verhandlungsrunde des EG-Ministerrats mit Großbritannien fand am 16. März 1971 statt.

² Zu Übergangsregelungen für die Einfuhr von Zucker und Milchprodukten vgl. Dok. 72, Anm. 9 und 10.

³ Zur Übergangsregelung für die Übernahme des Systems der eigenen Einnahmen vgl. Dok. 29, Anm. 13.

der vorangegangenen intensiven Beratungen im Ausschuß der Ständigen Vertreter kein Papier vorgelegt hatte, bekräftigten fünf Delegationen und die Kommission ihre bisherige Auffassung von einer allmählich ansteigenden Belastung der Beitrittskandidaten. Während sich die französische Delegation zu den materiellen Problemen erneut ausschwig, aber forderte, die britische Delegation solle ihren Vorschlag von einem dreiprozentigen Anfangsbeitrag⁴ zurückziehen, sobald sie die Gemeinschaftsvorschläge und die Grundregeln des Übergangssystems auf dem Finanzgebiet vom 2. Februar 1971⁵ angenommen habe.

2) Im einzelnen:

a) Zucker

Über das im Ausschuß der Ständigen Vertreter hergestellte Einvernehmen hinaus⁶ wurde im Rat keine Einigung erzielt. Insbesondere nicht für eine Regelung ab 1. Juli 1975. Hier hatte die französische Delegation in der vergangenen Woche überraschend einen neuen Vorschlag vorgelegt, der vorsieht, daß die Commonwealth-Entwicklungsländer ihre Ausfuhren von 1,3 Mio. t bei Auslaufen des Commonwealth Sugar Agreement Ende 1974⁷ bis spätestens 1980 auf rund 500 000 t senken sollen; der Mengenverlust sollte durch steigende Preise ausgeglichen werden. Die übrigen Delegationen forderten höhere Garantiemengen, Deutschland und die Kommission die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen 1,3 Mio. t.

b) Butter

Auch hier kam der Ministerrat über die Ergebnisse des Ausschusses der Ständigen Vertreter⁸ nicht hinaus, weil fünf Delegationen entweder dem niederländischen oder dem Kommissionsvorschlag folgten, die eine Senkung der Ausfuhr Neuseelands an Milchprodukten am Ende der Übergangszeit bis auf 56 Prozent bzw. 44 Prozent vorsehen. Auch hier vertrat die französische Delegation den extremen Standpunkt, daß die Lieferungen Neuseelands während der Übergangszeit in gleichmäßigen Stufen bis auf Null abgebaut werden müßten.

⁴ Zu den britischen Vorschlägen für Übergangsregelungen im Finanzbereich vgl. Dok. 25, Anm. 2.

⁵ Korrigiert aus: „1. Februar 1971“.

⁶ Am 11./12. März 1971 beschlossen die Ständigen Vertreter der EG-Mitgliedstaaten in Brüssel, daß Großbritannien „bis 31.12.74 die Lieferungen aus C[ommonwealth]S[u]garA[greement]-Ländern kaufen“ dürfe. Dabei solle Großbritannien seine Eigenproduktion an Zucker auf das Durchschnittsniveau der Jahre 1965 bis 1970, d. h. auf 900 000 t im Jahr begrenzen. Diese Regelung würde nicht die Vorschriften einer zukünftigen Zuckermarktordnung präjudizieren. Vgl. den Drahtbericht Nr. 786 des Botschafters Sachs, Brüssel (EG), vom 12. März 1971; Referat III A 2, Bd. 308.

⁷ Das Commonwealth Sugar Agreement von 21. Dezember 1951 lief am 31. Dezember 1974 aus.

⁸ Botschafter Sachs, Brüssel (EG), berichtete über die Sitzung der Ständigen Vertreter der EG-Mitgliedstaaten am 11./12. März 1971: „Alle Delegationen stimmten Vorschlägen der Kommission zu: Neuseeland muß C[ost,]I[n]surance, F[reight]-Preis für V[ereinigt]es K[önig]reich-Grenze garantieren; es wird besondere Abschöpfung erhoben auf Basis dieses CIF-Preises; der Preis, zu dem die Erzeugnisse in VK abgesetzt werden können, muß den Absatz der garantierten Exporte gewährleisten, ohne Absatz von Gemeinschaftsware zu gefährden. [...] Offen sind hiernach noch folgende Fragen: Erzeugnisse: Sonderregelung getrennt nach Butter und Cheddar (alle außer Niederlande) oder einheitliches Milchequivalent (Niederlande); Rhythmus der Degression (Meinungen im Prinzip unverändert). [...] Die Diskussion zeigte, daß Frankreich, Italien und Luxemburg eine Preisprogression nicht ausschließen, wenn dies als Ausgleich für erhebliche Mengen Degression notwendig sein sollte. Belgien und Niederlande haben sich strikt gegen Preisprogression gewandt.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 786; Referat III A 2, Bd. 308.

c) Finanzregelung

Die Kommission und Außenminister Harmel legten neue Vorschläge vor, die auf den bisherigen belgischen Vorschlag⁹ für eine allmähliche Annäherung der Beitrittsbewerber an den Endzustand der Finanzregelung aufbauen und den französischen Vorbehalten gegen ein zu großes Entgegenkommen gegenüber Großbritannien entgegenwirken sollten.¹⁰ Außenminister Schumann, der eher forensisch als politisch argumentierte, forderte, Großbritannien müsse der Gemeinschaft die Sicherheit geben, daß bereits das Übergangsregime in einer (vor dem Beitritt festgelegten) Übereinstimmung mit dem System der eigenen Einnahmen bleibe.

Die übrigen Delegationen waren dagegen der Meinung, es sei jetzt an der Gemeinschaft, auf den britischen Vorschlag mit einem eigenen Vorschlag – wenn auch nicht auf Zahlen, sondern auf objektive Kriterien gestützt – zu antworten. Bundesaußenminister wies darauf hin, daß die Beitrittsbewerber mit ihrer Bereitschaft, das System der eigenen Einnahmen am Ende der Übergangszeit uneingeschränkt anzuwenden, den entscheidenden Schritt getan hätten – und zwar handle es sich nach deutscher Auffassung hierbei um einen Entschluß für alle Zukunft der Gemeinschaft.

3) Die Ständigen Vertreter sollen die drei Problemkreise bis zum Ministerrat am 30.3. erneut prüfen.

II. Im einzelnen (hierzu folgt gesonderter Drahtbericht¹¹)

⁹ Am 5. März 1971 sprach sich der belgische Ständige Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften „erneut für eine Erklärung der Gemeinschaft zum britischen Finanzbeitrag für die Übergangszeit“ aus. Dabei sehe der belgische Vorschlag vor, „daß eine regelmäßige Progression gewährleistet sein müsse.“ Van der Meulen schlug vor: „1) Zunächst müsse dem [Vereinigten] Königreich dargelegt werden, warum ihr Ausgangspunkt von drei Prozent nicht annehmbar sei. [...] Eine Kosten-grenze für den britischen Beitrag liege vielmehr zwischen sechs und acht Prozent. [...] 2) Die Gemeinschaft müsse einen Gegenvorschlag vorlegen, für den Belgien bereits ein Schema geliefert habe. Sie könne zunächst die Elemente entwickeln und in einer zweiten Stufe Zahlen ermitteln. 3) Schließlich müsse auf die Relation des britischen Beitrags zum Gemeinschaftshaushalt im Vergleich zu dem Umfang der nationalen Haushalte hingewiesen und das Problem des britischen Finanzbeitrags dadurch relativiert werden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 712 des Botschafters Sachs, Brüssel (EG), vom 8. März 1971; Referat III A 2, Bd. 308.

¹⁰ Botschafter Sachs, Brüssel (EG), teilte dazu am 17. März 1971 mit, daß der belgische Außenminister Harmel auf der EG-Ministerratstagung am 15. März 1971 einen Vorschlag in sechs Punkten vorgetragen habe, „nachdem er davor gewarnt hatte, jetzt Großbritannien ein beziffertes Gegenangebot zu machen. Er plädierte dafür, der britischen Delegation vielmehr einige Prinzipien mitzuteilen. Sein Vorschlag, den er noch weiter konkretisieren will, gliedert sich in folgende Überlegungen: Großbritannien muß von Anfang an das System der eigenen Einnahmen beachten und am Ende der Übergangszeit integral anwenden, wobei aber eine gewisse Korrektivperiode möglich ist; das System der eigenen Einnahmen muß so auf Großbritannien angewandt werden, daß am Ende der Übergangszeit kein Schock entsteht; für die gesamten Berechnungen muß man eine Endziffer für das Jahr 1978 in Betracht ziehen, die – auch politisch – plausibel sein muß. Auf die Endziffer könne ein gewisser Abschlag berechnet werden; schon jetzt soll vorgesehen werden, daß nach der Übergangszeit in einem Zeitraum von ein bis maximal drei Jahren der noch verbleibende Rest aufgeteilt wird; während der Übergangszeit sollte das System der Bandbreiten angewandt werden, was von Anfang an die Einführung der drei Elemente erlauben würde, und zwar 90 Prozent der Abschöpfungen und einen zu vereinbarenden Anteil an den Zöllen und an dem Zusatzbetrag. Eine parabolische Entwicklung des Beitragsanteils würde diese Bandbreiten ergänzen; schließlich solle ein regulierender Faktor eingeführt werden, mit dem eine Konstante oder eine steigende Progression bewirkt werden könnte.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 838; Referat III A 2, Bd. 308.

¹¹ Für den Drahtbericht Nr. 838 des Botschafters Sachs, Brüssel (EG), vom 17. März 1971 vgl. Referat III A 2, Bd. 308. Für einen Auszug vgl. Anm. 11.

III. Zum Verfahren

Der Ministerrat am 30. März soll erneut versuchen, eine Einigung herbeizuführen.¹² Der britischen Delegation kann deshalb auf der heutigen Ministertagung zu den drei Themen nichts gesagt werden.

[gez.] Sachs

Referat III A 2, Bd. 308

98

Bundesminister Scheel an Bundeskanzler Brandt

I B 4-82.00-92.19-174^I/71 geheim

16. März 1971¹

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler,

in der Anlage übersende ich Ihnen Doppel eines Schreibens, das ich heute wegen der Reise von Staatssekretär Dr. Sohn an Herrn Bundesminister Eppler gerichtet habe.² Ferner füge ich Doppel des Drahtberichts der Botschaft Tel Aviv vom 11. März bei.³

Der Vorgang zeigt erneut, wie notwendig bei allen Auslandsreisen eine vorherige Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt ist. Es kommt immer wieder vor,

¹² Über die EG-Ministerratstagung am 30. März 1971 berichtete Ministerialdirigent Boemcke, Brüssel (EG): „Der Rat diene – entsprechend der erklärten Absicht der Präsidentschaft, die von den übrigen Delegationen akzeptiert wurde – der Vorbereitung einer Gesamterörterung der noch ausstehenden Hauptfragen am Tage vor der nächsten Ministerratstagung mit Großbritannien am 11. Mai. Demzufolge wurden die Zuckerlieferungen aus Commonwealth-Entwicklungsländern und die neuseeländischen Milchprodukte nicht erörtert, da Frankreich nicht bereit war, seinen Partnern entgegenzukommen. [...] Das demnach für den 11. Mai noch zu behandelnde ‚Paket‘ besteht aus den folgenden Punkten: a) Wirtschafts- und Währungslage Großbritanniens; b) Übergangsregelungen auf dem Finanzgebiet; c) Zuckerlieferungen aus den Commonwealth-Entwicklungsländern; d) Milchprodukte aus Neuseeland.“ Zur Diskussion über eine Übergangsregelung auf dem Finanzgebiet führte Boemcke aus: „Im Laufe der Erörterungen bezeichneten vier Delegationen die belgische Methode als in ihrer Anlage akzeptabel. Insbesondere StS von Braun wies mit Zustimmung mehrerer Delegationen darauf hin, daß sich bisher noch keine brauchbare Alternative zu den belgischen Vorstellungen gezeigt habe“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1019; Referat III A 2, Bd. 308.

¹ Durchschlag als Konzept.

² Dem Vorgang beigelegt. Bundesminister Scheel führte aus: „Es ist mir unverständlich, warum Staatssekretär Dr. Sohn sich auch vor einer Privatreise nicht mit dem Auswärtigen Amt in Verbindung gesetzt hat, um sich über die möglichen außenpolitischen Auswirkungen zu unterrichten. Wir stehen gegenwärtig in schwierigen Gesprächen streng vertraulicher Natur mit arabischen Staaten. Die Darstellung der Reise Staatssekretär Dr. Sohns als Privatbesuch hat nicht gehindert, daß sie zu politischen Zwecken ausgenutzt wurde. Auch der Hinweis, daß Staatssekretär Dr. Sohn Angelegenheiten für die Friedrich-Ebert-Stiftung habe erledigen wollen, ist gerade geeignet, die Position des Staatssekretärs deutlich zu umreißen. Unsere Kontakte mit der arabischen Seite sind nunmehr gefährdet, und wir werden die bisherige Zeitplanung unter Umständen überprüfen müssen. Sie haben in der Vergangenheit selber verschiedentlich darauf hingewiesen, daß die Abstimmung zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit in mancher Hinsicht zu wünschen übrig läßt. Der vorliegende Vorgang zeigt in der Tat, daß hier erhebliche Lücken bestehen.“ Vgl. VS-Bd. 9864 (I B 4); B 150, Aktenkopien 1971.

³ Dem Vorgang nicht beigelegt.

daß Besuche von Mitgliedern und maßgeblichen Vertretern der Bundesregierung oder auch Einladungen von ausländischen Regierungsvertretern eingeleitet werden, ohne daß die außenpolitischen Auswirkungen ausreichend berücksichtigt sind.

Ich halte es nunmehr für erforderlich, daß wir in den laufenden Kontakten mit Algier und Kairo möglichst schnell zu Ergebnissen kommen. Wir würden sonst mit zahlreichen weiteren Störversuchen unserer Gespräche mit den arabischen Staaten rechnen müssen. In den letzten Tagen waren bereits ähnliche, wenn auch weniger auffällig gebrachte Meldungen über angebliche neue Zahlungen der Bundesregierung an Israel erschienen. Fortgesetzte unliebsame Zwischenfälle wie im Zusammenhang mit der Reise von Staatssekretär Dr. Sohn müssen unsere Bemühungen gegenüber der arabischen Seite gefährden und sind außerdem dem Ansehen der Bundesregierung äußerst abträglich.

Mit verbindlichen Empfehlungen
gez. Scheel

VS-Bd. 9864 (I B 4)

99

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

Geheim

17. März 1971¹

Betr.: Persönliches Gespräch mit Staatssekretär Kohl am 17. März 1971

1) Ich erklärte Kohl, daß sich seit unserem letzten Gespräch² nichts geändert habe in den Vier-Mächte-Verhandlungen, soweit es auf unsere Gespräche Bezug hat. Daraus resultiert, daß wir auch weiterhin über Fragen des allgemeinen Transits weder sprechen noch verhandeln könnten.

Angesichts dieser Lage sähe ich nur die Möglichkeit, sich den Fragen eines allgemeinen Verkehrsvertrages zuzuwenden, für den unsere Seite bereits früher

¹ Ablichtung.

Hat Staatssekretär Frank am 17. März 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Bundesminister Scheel verfügte und handschriftlich vermerkte: „Ich halte es für wichtig, den rechten Zeitpunkt zu finden, in dem wir unsere Haltung in bezug auf die Beteiligung der DDR an internationalen Organisationen lockern können u[nd] sollten. Eine Untersuchung über die polit[ische] u[nd] juristische Tragweite einer solchen Entscheidung ist in Vorbereitung.“

Hat Bundesminister Scheel vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hofmann am 15. Juni 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn StS Dr. Frank zurückgereicht.“

Hat Frank erneut am 18. Juni 1971 vorgelegen.

Hat Legationsrat I. Klasse Vergau am 18. Juni 1971 vorgelegen, der die Aufzeichnung an Referat II A 1 „z[um] Verbl[eib]“ weiterleitete.

² Für das achte Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 8. März 1971 in Ost-Berlin vgl. Dok. 85.

Vorschläge gemacht habe.³ Es habe wenig Sinn, das Gespräch über Grundsatzfragen weiterzuführen; es habe auch wenig Sinn, der Öffentlichkeit ein Bild intensiver Gespräche zu geben, wenn solche nicht stattfänden. Wenn wir uns darüber nicht verständigen könnten, würde ich vorziehen, eine Osterpause zu beginnen und das nächste Treffen erst nach Ostern ins Auge zu fassen.

2) Kohl begrüßte die Anregung einer Osterpause. Auch seine Frau werde dafür dankbar sein.

Meine Haltung sei für ihn nicht überraschend. Seine Regierung habe zur Kenntnis genommen und ginge nun davon aus, daß die Bundesregierung erst „Grünes Licht“ brauche, bevor sie über Fragen des Transits und des Verkehrs nach West-Berlin sprechen könne.

Er sei bereit, unsere Gesprächsthemen auszuweiten auf Fragen des allgemeinen Verkehrs, obwohl er noch einmal sein Unverständnis betonen möchte, daß die Bundesregierung nicht in der Lage sein soll, über einen allgemeinen Transit zu sprechen, der mit Berlin nichts zu tun habe. Der Verkehr der BRD nach Polen oder der Verkehr der DDR in die Schweiz ginge doch weder die Drei noch die Vier Mächte etwas an.

Ich erwiderte, daß er Recht hätte, wenn er nicht früher erklärt haben würde, daß gewisse Grundsätze des allgemeinen Transits später auch auf den Berlin-Verkehr Anwendung finden sollten.

3) Kohl legte großes Gewicht auf seine Bitte: Das neuerliche Entgegenkommen der DDR dürfe nicht mißbraucht werden als ein Beweis des innerdeutschen Dialogs, des Eingehens auf einen der Kasseler Punkte⁴ oder auf die Verwendung im Ausland gegen die Interessen der DDR.

Er sei persönlich verärgert, zuweilen „auf der Palme“, wenn er höre, daß Vertreter der Bundesrepublik unsere Gespräche im Ausland benutzten, um gegen die Absichten der DDR zur Normalisierung ihrer Verhältnisse mit anderen Ländern zu wirken.

Er bat um Verständnis, daß ihn der namentliche Hinweis auch persönlich in eine schwierige Lage bringe. Das frühere Quasi-Verbot der Bundesregierung an andere Regierungen, Beziehungen zur DDR aufzunehmen, habe keine Wirkung mehr. Der Hinweis jedoch auf die Gespräche Bahr/Kohl, daß man doch nicht stören solle und daß man bis Mai/September oder bis zum nächsten Jahr warten solle, sei nicht ohne Wirkung.⁵ Damit werde er, Kohl, zu einem Hindernis für Fortschritte der DDR auf dem internationalen Feld. Wenn dies weitergehe, werde er die Sache niederlegen. Er habe keine Lust, sich mißbrauchen zu lassen.

Dies sei nicht nur für ihn persönlich ein Punkt. Es sei keine Nebensache. Ich müsse verstehen, daß es ein zentraler Punkt bei ihm zu Hause werde; daß unsere Gespräche, die bisher ohne sichtbares Ergebnis seien, sich gegen die In-

³ Zum Entwurf der Bundesregierung für einen Verkehrsvertrag mit der DDR vgl. Dok. 96, Anm. 6.

⁴ Für den Wortlaut der Vorschläge der Bundesregierung vom 21. Mai 1970 („20 Punkte von Kassel“) vgl. BULLETIN 1970, S. 670 f. Vgl. dazu ferner AAPD 1970, II, Dok. 200.

⁵ Dieser Satz wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Das ist eine wichtige Erkenntnis!“

teressen der DDR auswirkten und diejenigen stärker machten, die ohnehin gegen diese Gespräche seien und vor ihnen gewarnt hätten.

Er könne nicht verstehen, warum die Vertreter der Bundesregierung gegen die Teilnahme der DDR an einer Sitzung der ECE und der Umwelt-Konferenz in Prag seien⁶, ohne daß überhaupt die Frage der Mitgliedschaft gestellt werde. Er könne nicht verstehen, warum Herr Stempel, während wir auf der Basis der Gleichberechtigung sprechen, dem Sekretär der ECE erkläre, er dürfe nicht die Hauptstadt der DDR besuchen, weil dies eine Gleichbehandlung zwischen DDR und BRD bedeuten würde.⁷ Es sei nicht nur seinen Freunden, sondern auch neutralen Vertretern aufgefallen, daß Herr Schnippenkötter bei seinen Gesprächen nicht mehr von „der Bundesregierung“, sondern von „den die Bundesregierung jetzt tragenden Parteien“⁸ spreche. Man müsse sich fragen, ob eigentlich auf der Bundesseite jeder seine eigene Sprachregelung mache und nicht ernst zu nehmen sei, was Kanzler, Außenminister oder Bahr sagten.

Von Ahlers wolle er gar nicht reden, sonst müsse er fragen, woher denn Herr Ahlers, wie heute im „Tagesspiegel“ zu lesen sei, die Einschätzung habe⁹, daß er die Möglichkeit von Oster-Besuchen sehr viel pessimistischer beurteile als Herr Schütz, und woher er denn eine Beurteilung unseres Gesprächsstandes neh-

⁶ Am 1. März 1971 informierte der Exekutivsekretär der ECE, Stanovnik, Gesandten Baron von Stempel, Genf (Internationale Organisationen), über den Vorschlag der „europäischen sozialistischen Länder“, die DDR zur Teilnahme an der 26. Vollversammlung der ECE vom 19. bis 30. April 1971 in Genf einzuladen: „Die DDR solle nicht kraft irgendeines Rechts, sondern aus Höflichkeit (by courtesy) am ECE-Plenum teilnehmen, ohne Stimmrecht, getrennt gesetzt von den ECE-Mitgliedern, wohl aber die Möglichkeit haben, sich an der Diskussion zu beteiligen und auch in der offiziellen Dokumentation als Teilnehmer, allerdings abgesetzt von den übrigen ECE-Mitgliedern, aufgeführt zu werden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 180 von Stempel; Referat I C 1, Bd. 504.

Am 2. März 1971 wies Staatssekretär Frank Stempel an, den Vorschlag abzulehnen, da er „auf eine Statusverbesserung der DDR in der ECE“ abziele. Frank gab darüber hinaus zu bedenken: „Würden wir dem östlichen Vorschlag für eine Beteiligung der DDR an der Jahresversammlung folgen, so hätten wir keine Möglichkeit, uns gegen eine diesem Muster entsprechende Heranziehung der DDR zur Prager Umweltkonferenz zu wehren.“ Vgl. den Runderlaß Nr. 1134; Referat I C 1, Bd. 504. Auf der 26. Jahresversammlung der ECE vom 19. bis 30. April 1971 in Genf brachten Delegationen aus westlichen Staaten eine Resolution ein, „die davon ausging, daß für die ECE-Umweltkonferenz die ECE-Regeln gelten, ausnahmsweise aber alle von der Wiener Formel erfaßten Staaten zugelassen werden können. [...] Ein Arrangement scheiterte daran, daß der Osten über die ECE- und VN-Regeln hinausgehend ein Rederecht für die Vertreter der DDR im Plenum der Konferenz verlangte.“ Die Versammlung einigte sich schließlich darauf, die Umweltkonferenz vom 3. bis 10. Mai 1971 in Prag zu einem Symposium auf Expertenebene herabzustufen. Dadurch wurde es möglich, „entsprechend einer seit längerem für ECE-Seminare und Symposien im Ostblock geübten Praxis Experten aus der DDR als Gäste der gastgebenden tschechoslowakischen Regierung an dem Symposium zu beteiligen.“ Vgl. den Runderlaß Nr. 2399 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von Hassell vom 10. Mai 1971; Referat I C 1, Bd. 504.

⁷ Der Exekutivsekretär der ECE, Stanovnik, sollte Mitte März die Leipziger Frühjahrmesse besuchen. Danach wurde er zu einem offiziellen Besuch in Bonn erwartet. Am 12. März 1971 teilte Vortragender Legationsrat I. Klasse Heimsoeth dem Gesandten Baron von Stempel, Genf (Internationale Organisationen), mit, daß die Bundesregierung die Einladung nach Bonn zurückziehen werde, wenn Stanovnik bei seinem Aufenthalt in der DDR auch Ost-Berlin besuche. Vgl. dazu den Runderlaß Nr. 1334; Referat I C 1, Bd. 504.

Stanovnik hielt sich vom 13. bis 15. März 1971 in Leipzig auf.

Am 18./19. März 1971 besuchte er auf Einladung des Bundesministeriums für Wirtschaft Bonn. Vgl. dazu BULLETIN 1971, S. 472.

⁸ Die Wörter „den die Bundesregierung jetzt tragenden Parteien“ wurden von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Was ist das für eine neue Formel? Wohl ein Gerücht!“

⁹ Korrigiert aus: „herhabe“.

me.¹⁰ Auf meinen Einwand, ein Gespräch mit Herrn Ahlers hätte ergeben, daß er falsch zitiert worden sei, antwortete Kohl, ob er – immer nach der dpa-Wiedergabe von Ahlers – nun davon ausgehen könne, daß ich der Aufnahme von Verhandlungen über einen allgemeinen Verkehrsvertrag zustimme.

Ich erwiderte, daß weder heute noch beim nächsten Mal von Verhandlungen die Rede sein könne; dazu seien die sachlichen Voraussetzungen weder gegeben, noch sei ein erforderlicher Beschluß des Bundeskabinetts gefaßt worden.

4) Ich wollte ihm keine falschen Hoffnungen machen. Die Haltung der Bundesregierung in bezug auf die außenpolitischen Barrieren gegenüber der DDR sei aus innen- wie außenpolitischen Gründen nicht zu verändern und bliebe an die Voraussetzungen einer generellen Regelung des Verhältnisses beider Staaten gebunden.

Im übrigen ginge es mir ähnlich wie ihm: Auch ich hörte Stimmen, daß andere Regierungen mit dem Hinweis auf unsere Gespräche die Frage stellen, warum sie nicht auch mit der DDR sprechen sollten. Dies müsse man wohl beiderseits aushalten. Ich könne ihm aber zusagen, daß wir uns an die bisherige Sprachregelung halten, keine Inhaltsangabe zum Thema unserer Gespräche machen und jeden Hinweis direkt oder indirekt unterlassen würden, als ob wir uns einem oder einigen Punkten von Kassel zugewendet hätten. Wir würden uns nach wie vor auf die Verlautbarung vom 29. Oktober 1970¹¹ beziehen und unter Umständen darauf hinweisen, daß wir uns auch über die in Moskau ausgesprochenen Absichtserklärungen¹² unterhalten.

5) Kohl erwähnte in einem Nebensatz, daß er seine beim vorigen Gespräch gemachten Vorschläge aufrechterhalte und bat darum, seine Bereitschaft zur Besprechung allgemeiner Verkehrsthemen nicht falsch zu verstehen: Er betrachte dies als eine Möglichkeit, keine Zeit zu vergeuden; aber er hoffe, daß dies nicht von der Bundesregierung, auch nach dem „Grünen Licht“ der Drei Mächte, dazu benutzt werde, auch dann der Konzentration auf die erforderlichen Vereinbarungen im Rahmen der Vier-Mächte-Verhandlungen über Berlin auszuweichen. Ich habe ihm gesagt, daß dies nicht unsere Absicht sei.

6) Wir würden im übrigen keinesfalls öffentlich unserer Genugtuung darüber Ausdruck geben, daß die DDR nunmehr auf unseren früher gemachten Vor-

¹⁰ Dazu wurde in der Presse gemeldet: „Was die Passierscheine für West-Berliner zum Besuch Ost-Berlins zu Ostern angeht, bin ich skeptisch“, erklärte der Sprecher der Bundesregierung, Staatssekretär Ahlers, gestern in einem Gespräch mit Journalisten in Ludwigshafen. Er sei zumindest skeptischer als der Regierende Bürgermeister Schütz. Ahlers begründete seine Skepsis mit dem Hinweis, er habe „immer wieder gefunden, daß diese DDR-Leute in der Art ihrer Verhandlungsführung unerhört rücksichtslos sind“. Außerdem sei er so zurückhaltend, sagte Ahlers, weil er die nicht eingehaltenen DDR-Angebote vor der Berliner Bundesversammlung zur Zeit der Großen Koalition miterlebt habe. Im Meinungsaustausch zwischen den Staatssekretären Bahr und Kohl, der sich nach den Worten von Ahlers immer noch im Stadium des Gesprächs befindet, habe sich allerdings in den letzten Gesprächen der Meinungsaustausch in der Sache zu einem Punkt verdichtet, an dem man – mit Ausnahme vom Thema Berlin – mit Verhandlungen beginnen könne.“ Vgl. die Meldung „Ahlers in Passierscheinfrage für West-Berliner skeptisch“, DER TAGESSPIEGEL vom 17. März 1971, S. 1.

¹¹ Für die Erklärung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung bzw. des Presseamtes beim Vorsitzenden des Ministerrats der DDR vgl. Dok. 76, Anm. 19.

¹² Für den Wortlaut der Leitsätze 5 bis 10 vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“), die bei den Moskauer Verhandlungen vom 27. Juli bis 7. August 1970 als Leitsätze 1 bis 6 zu „Absichtserklärungen“ zusammengefaßt wurden, vgl. BULLETIN 1970, S. 1097 f.

schlag der Behandlung allgemeiner Verkehrsfragen eingegangen sei. Angesichts dieser Lage habe es Sinn, sich noch vor Ostern zu treffen. Es wurde der 31. März vereinbart¹³, dann eine Osterpause und danach ein Termin etwa am 21. April in Aussicht genommen.¹⁴ Da allgemeine Verkehrsfragen die Verhandlungen der Vier Mächte nicht mehr berührten, könne nun ein Termin auch ohne Rücksicht auf die Botschafter-Termine in Aussicht genommen werden.

7) Zur Beurteilung:

Allgemeine Verkehrsfragen sind ein Vehikel, um den Gesprächsfaden nicht abreißen zu lassen. Es war offensichtlich, daß die DDR diese Fragen fallenlassen möchte, sobald die Konzentration auf Berlin-Verkehr möglich ist.

Bahr

VS-Bd. 4486 (II A 1)

100

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

Geheim

17. März 1971¹

Protokoll des neunten Gesprächs Staatssekretär Bahr/Staatssekretär Dr. Kohl, Bonn, Bundeskanzleramt, 17. März 1971, 10.30 bis 12.45 Uhr.

Teilnehmer: MD Dr. Sahm, BK; MD Weichert, BMB; LR I Dr. Bräutigam, AA; VLR Dr. Eitel, BK; Herr Karl Seidel, Leiter der Abt. Westdeutschland beim MfAA der DDR; Herr Dr. G. Görner, Rechtsabteilung des MfAA der DDR; Herr Gerhard Breitbarth, PR/StS Dr. Kohl; Herr Rudolf Krause, Stenograf beim Ministerrat.

Nach einem Vier-Augen-Gespräch der beiden Delegationsleiter² begrüßte Staatssekretär *Bahr* die Delegation der DDR. Er habe Staatssekretär Kohl in dem persönlichen Gespräch dargelegt, daß sich die Situation in den Gesprächen für die Bundesregierung nicht verändert habe. Daher möchte er zunächst Staatssekretär Kohl das Wort überlassen.

Staatssekretär *Kohl* erklärte, ausgehend von dem persönlichen Gespräch wolle er einige Bemerkungen zum Stand und Fortgang der Gespräche machen. Die

¹³ Zum zehnten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 31. März 1971 in Ost-Berlin vgl. Dok. 112 und Dok. 113.

¹⁴ Das elfte Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, fand am 30. April 1971 statt. Vgl. dazu Dok. 148 und Dok. 149.

¹ Ablichtung.

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

² Vgl. Dok. 99.

Regierung der DDR habe sich in den bisherigen Gesprächen von den Motiven leiten lassen, die ihrer Initiative vom 29. Oktober 1970³ zugrunde gelegen hätten. In den einzelnen Sitzungen habe man gelegentlich aneinander vorbei gesprochen, in einzelnen Fragen aber auch Annäherungen und Übereinstimmungen festgestellt, die für die kommenden Gespräche bedeutungsvoll sein könnten:

- 1) Beide Seiten anerkennen ihre Verantwortung für die Erhaltung des Friedens und die Entspannung in Europa.
- 2) Beide Seiten sind sich bewußt, daß Vereinbarungen der beiden Staaten solchen grundlegenden Normen wie der gegenseitigen Achtung der Souveränität und der territorialen Integrität, der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung entsprechen müßten.
- 3) Beide Seiten stimmen darüber überein, daß Vereinbarungen exakt die gleiche Form und die gleiche Verbindlichkeit haben müßten wie andere Verträge, die die BRD und die DDR abschließen bzw. abgeschlossen haben.

Staatssekretär Bahr habe in früheren Gesprächen betont, daß man sich im Verhältnis zwischen der BRD und der DDR an die zwischen Staaten üblichen Normen halten müsse. Auch für die DDR gebe es keinen Zweifel, daß die anerkannten Normen des Völkerrechts auf dieses Verhältnis Anwendung finden müßten.

In einzelnen konkreten Fragen zeichne sich ebenfalls Übereinstimmung ab. Man sei sich darin einig, daß die Verkehrswege nicht für militärische und propagandistische Zwecke mißbraucht werden dürften. Personen, die sich kriminellen Vergehen schuldig gemacht hätten, könnten nicht zugelassen werden. Die Papiere und Dokumente beider Seiten müßten anerkannt werden. Meinungsverschiedenheiten sollten auf dem Wege von Verhandlungen und Konsultationen geklärt werden.

Diese Übereinstimmungen würden für den Fortgang der Gespräche förderlich sein. Dies gelte insbesondere für die Grundsätze, die er, Kohl, in den vorhergehenden Sitzungen erläutert habe. Sie seien auch bei der Erweiterung der Thematik von Bedeutung.

Die Erklärungen Staatssekretär Bahrs in der letzten Sitzung⁴ habe er sorgfältig geprüft. Im Interesse der Sache und in einem weiteren Sinne bedauere er sehr, daß die Bundesregierung z. Z. außerstande sei, in intensive Sachgespräche über einen Transitvertrag einzutreten. Um trotz dieser Komplizierung, die er nicht zu vertreten habe, Fortschritte zu ermöglichen, sei seine Regierung zu einem weiteren Entgegenkommen bereit. Er habe das in dem persönlichen Gespräch bereits dargelegt. Zusammenfassend könne er folgendes feststellen: Seine Regierung schlage vor, die Gespräche in ordnungsgemäße Verhandlungen über einen völkerrechtsgemäßen Verkehrsvertrag zu überführen. Dabei bleibe das Ziel unverändert, nämlich einen Beitrag zu einer komplexen West-Berlin-Regelung zu leisten. Ein wesentlicher Teil des Verkehrsvertrages müsse selbstverständlich der gegenseitige Transit zwischen der BRD und der DDR sein.

³ Vgl. dazu das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Stellvertretenden Leiter des Presseamtes beim Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Bertsch; AAPD 1970, III, Dok. 501.

⁴ Für das achte Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 8. März 1971 in Ost-Berlin vgl. Dok. 85.

Als zweckmäßige Form denke er an einen Rahmenvertrag, der die Grundsätze des Wechsel- und des Transitverkehrs enthalte, während Einzelfragen der Beförderungsarten und der Transitrelationen in Form von Anlagen vereinbart werden könnten. Dieser Vorschlag ermögliche, die Gespräche zielstrebig fortzusetzen und in Verhandlungen zu vertiefen. Allerdings setze eine solche Ausweitung der Gespräche voraus, daß auch die Bundesregierung den abzuschließenden Vertrag nicht als innerdeutsche Sonderregelung verstehe, sondern als Regelung zwischen voneinander unabhängigen und souveränen Staaten entsprechend den allgemein anerkannten Regeln des internationalen Rechts. Das Entgegenkommen der DDR dürfe nicht als Eingehen auf das Konzept der Sonderbeziehungen gedeutet oder etwa im internationalen Bereich gegen die DDR gekehrt werden. Ein solches Verhalten würde die Gespräche belasten und in Frage stellen.

In diesem Zusammenhang wolle er mit besonderem Nachdruck sagen, die Bundesregierung könne nicht erwarten, daß die DDR für die Situation der BRD Verständnis aufbringe, wenn dieses anschließend mißbraucht werde. Es gehe z. B. nicht an, daß die Bundesregierung unter Hinweis auf die Gespräche dritte Staaten davon abhalte, mit der DDR normale Beziehungen aufzunehmen. Vor einer solchen Mißinterpretation müsse er warnen. Die Vorschläge der DDR seien dazu bestimmt, trotz aller Schwierigkeiten den Weg für eine Verständigung freizumachen. Er hoffe, daß dieses Entgegenkommen richtig verstanden und die BRD eigene konstruktive Vorschläge machen werde.

Die Vorschläge der DDR habe er bereits früher erläutert. Der Entwurf seiner Regierung für einen Verkehrsvertrag vom 26. November 1969⁵ sei bekannt. Hier seien bereits ausreichende Vorarbeiten geleistet worden.

Als Termin für die nächste Sitzung sei der 31. März 1971 in Aussicht genommen worden.⁶

Staatssekretär *Bahr* dankte Herrn Staatssekretär Kohl für seine Ausführungen, deren Prüfung er sich vorbehalten müsse; er stimmte ihm zu, daß es in einer Reihe von Punkten Annäherungen gebe. Diese positive Wertung dürfe aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch in bisher erörterten Fragen, auch zu Sachpunkten, noch eine Reihe von Meinungsverschiedenheiten bestehe.

Staatssekretär *Kohl* warf ein, das treffe zu.

Staatssekretär *Bahr* fuhr fort, daß diese Meinungsverschiedenheiten sicherlich noch Kopfzerbrechen bereiten würden. Er wolle Staatssekretär Kohl auch beipflichten, daß die Vereinbarungen, die man anstrebe, nicht nur die gleiche Form, sondern auch die gleiche Verbindlichkeit haben müßten wie entsprechende Vereinbarungen eines der beiden deutschen Staaten mit dritten Staaten. Diese Verbindlichkeit müßten solche Vereinbarungen im übrigen auch ungeachtet des Ranges der Form haben, die ihnen zuteil werde.

⁵ Am 26. November 1969 übergab das Ministerium für Verkehrswesen der DDR dem Bundesministerium für Verkehr den Entwurf für einen Vertrag über den grenzüberschreitenden Verkehr. Für den Entwurf vgl. Referat II A 1, Bd. 360. Vgl. dazu ferner AAPD 1969, II, Dok. 378.

⁶ Zum zehnten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 31. März 1971 in Ost-Berlin vgl. Dok. 112 und Dok. 113.

Staatssekretär Kohl habe Punkte aufgezählt, in denen Übereinstimmung bestehe: Natürlich wolle die BRD die Verkehrswege der DDR nicht mißbrauchen für militärische oder propagandistische Zwecke. Dies sei eine Selbstverständlichkeit. Das Prinzip sei klar, nur die Einzelfälle bereiteten Schwierigkeiten. So habe er von einem Fall gehört, in dem DDR-Behörden einem LKW die Durchfahrt verweigert hatten, weil dieser außen eine Reklame gehabt habe. Wenn die DDR sage, sie wolle keine unzünftige Reklame – er kenne den fraglichen Lastwagen nicht, vielleicht sei er mit einem mäßig bekleideten Mädchen bemalt gewesen – so hoffe er, daß nicht der Wunsch bestehe, Lastkraftwagen, die die Verkehrswege der DDR benutzen wollten, auf grau umzuspritzen; so eng könne der Propagandabegriff nicht ausgelegt werden.

Staatssekretär Kohl habe dann von der Benutzung der Verkehrswege durch Leute gesprochen, die ein Verbrechen oder ein Vergehen begangen hätten. Bei dem Wort Vergehen sei er, Bahr, ein bißchen aufmerksam geworden. Er wolle daran erinnern, daß er, als man das letzte Mal hier in Bonn zusammen gewesen sei⁷, gesagt habe, daß man auf Vorschläge warte, die geeignet seien, das Mißtrauen auszuräumen, das – wohl auf beiden Seiten – bestehe. Wenn man sage, daß eine Verkehrsregelung nicht für Leute gelte, die von Interpol gesucht würden, etwa für Mörder, so brauche man das nicht zu erwähnen, das sei selbstverständlich.

Staatssekretär Kohl fragte hier, wie es mit Kriegsverbrechern sei.

Staatssekretär Bahr antwortete, darauf komme er noch zu sprechen. Die Polizei jedenfalls habe die Aufgabe, Mörder zu suchen. Und wo sie einen finde, nehme sie ihn fest. Die Frage sei, was unter Vergehen zu verstehen sei. Hier gebe es sicherlich unterschiedliche Meinungen. Und wenn Staatssekretär Kohl von Kriegsverbrechern spreche, so gebe es auch da sicherlich unterschiedliche Auffassungen. Er wolle einmal den Fall Speer erwähnen. Dieser habe seine Strafe abgesessen.⁸ Dürfe er nun durch die DDR nach Polen oder nicht?

Staatssekretär Kohl meinte, man sei nicht hier zusammen, um eine Sonderregelung für Herrn Speer zu erarbeiten.

Staatssekretär Bahr erwiderte, das sei richtig. Nach unserer Auffassung jedoch sei jemand, der seine Strafe abgesessen habe, ein Bürger wie andere auch.

Die DDR könne nicht nach dem Göring'schen Motto „wer Jude ist, bestimme ich“ festlegen, wer ein Verbrecher sei. Über den Begriff des Verbrechens und Vergehens müsse man sich noch verständigen, damit nicht hinterher Schwierigkeiten bei der Auslegung entstünden.

Er gebe Staatssekretär Kohl weiter darin Recht, daß die bislang erörterten Grundsätze auch Bedeutung für eine Erweiterung der Thematik hätten. Er habe den Vorschlag der Regierung der DDR zur Kenntnis genommen und werde

⁷ Zum siebten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 26. Februar 1971 vgl. Dok. 76 und Dok. 77.

⁸ Der ehemalige Reichsminister für Bewaffnung und Munition bzw. für Rüstung und Kriegsproduktion, Speer, wurde 1946 vom Internationalen Militärgerichtshof in Nürnberg als Hauptkriegsverbrecher zu zwanzig Jahren Haft verurteilt. Er wurde in der Nacht vom 30. September zum 1. Oktober 1966 aus der Haft entlassen.

darüber der Bundesregierung berichten. Er könne der Entscheidung der Bundesregierung nicht vorgreifen, wolle aber folgendes schon jetzt sagen.

Es sei zu begrüßen, wenn das enge Thema erweitert werde. Gerade weil eine Reihe von Grundsätzen auch für den sonstigen Verkehr gelten, wie Staatssekretär Kohl ja auch sage, biete sich an, über die Fragen des allgemeinen Verkehrs zu sprechen, die unabhängig seien von und nichts zu tun hätten mit den Vier-Mächte-Verhandlungen in Berlin und den dort zur Regelung anstehenden Fragen.

Die Bundesregierung habe schon am 29. Oktober 1970 ihre Bereitschaft erklärt, in einem umfassenden Meinungs austausch alle interessierenden Themen zu besprechen.⁹ Selbstverständlich könne jeder Themen auf den Tisch legen. Im vergangenen Herbst habe man sich schon bereit erklärt, breiter angelegte Themen zurückzustellen, wenn die Vier-Mächte-Verhandlungen es gestatteten, sich auf solche Fragen zu konzentrieren, die im Rahmen der Vier-Mächte-Verhandlungen vordringlich gelöst werden müßten. Er glaube also, daß es von Seiten der Bundesregierung keine Schwierigkeiten geben werde, einen Verkehrsvertrag zu behandeln. Hierin brauche keine Verzögerung zu liegen, da eine Konzentration auf vordringliche Fragen möglich sei, wenn die Vier-Mächte-Verhandlungen ein entsprechendes Stadium erreicht hätten.

Er verstehe den Vorschlag Staatssekretär Kohls deshalb dahin, Fragen zu besprechen, die von allgemeinem Interesse für beide Staaten sind und dabei den Transit durch die BRD und die DDR und den Verkehr zwischen der BRD und Berlin (West) auszuklammern. So biete sich die Möglichkeit, die Gespräche fruchtbar weiterzuführen.

Er wolle einen Punkt hinzufügen. Es wäre sehr schön, wenn bei Behandlung der Fragen des allgemeinen Verkehrs ein Punkt erreicht werde, wo man auch einen entsprechenden Vertrag machen könne. Es sei nicht absolut zwingend, daß ein solcher Vertrag nur gemacht werden könne im Zusammenhang mit den Verhandlungen der Vier Mächte. Die Entwicklung werde das erweisen.

Die Form, die Staatssekretär Kohl vorgeschlagen habe, werde man sich sehr genau überlegen müssen. Mehr könne er zu dieser Frage jetzt nicht sagen.

Aber einen Punkt wolle er noch erwähnen. Wenn man künftig über allgemeine Verkehrsfragen spreche, so solle das nicht bedeuten, daß man die bisher nichtsagende Öffentlichkeitsarbeit aufgebe und von der bisherigen Gepflogenheit abweiche, nichts zu sagen. So solle nicht bekanntgegeben werden, daß man nun über allgemeine Verkehrsfragen spreche.

Die Frage, ob man die Gespräche Verhandlungen nenne, sehe die Bundesregierung so: Einiges spreche dafür, zunächst weiter von Gesprächen zu reden, sicher auch bei der nächsten Zusammenkunft noch. Er wolle vermeiden, daß die Öffentlichkeit in der BRD durch die Einführung des Wortes Verhandlungen verwirrt werde dadurch, daß sie zunächst annehme, nunmehr sei von den Vier Mächten das grüne Licht gegeben worden, ihr dann erklärt werden müsse, daß dies nicht der Fall sei. Man wolle es zunächst bei dem Terminus Gespräche lassen und diese Fragen nach Ostern neu prüfen. Dadurch werde auch der

⁹ Vgl. dazu die Erklärung des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung und des Presseamts beim Vorsitzenden des Ministerrats der DDR; Dok. 76, Anm. 19.

Wunsch der DDR berücksichtigt, daß die zu beginnenden Gespräche nicht in einer Form nach außen mißgedeutet würden, die sich gegen die Interessen der DDR kehre, d.h. daß die Erweiterung der Thematik der DDR nicht vorgehalten werde.

Staatssekretär Kohl habe auch auf den Vertragsentwurf der DDR vom 26. November 1969 verwiesen. Die Delegation der BRD habe Elemente einer Verkehrsvereinbarung vorgetragen.¹⁰ Man solle heute versuchen, den Rahmen abzustekken, über welche Sachpunkte oder besser Elemente man nun sprechen wolle. Es sei auch möglich, daß danach die Delegationen erweitert werden müßten, jedenfalls seine Delegation, sobald Experten die Fragen durchformulierten, dann werde auch wohl von Verhandlungen gesprochen werden müssen.

Als Elemente eines Verkehrsvertrages habe er, Bahr, damals zwölf Punkte vorgetragen, von denen er einige wiederholen wolle:

- 1) Die Verkehrsbeziehungen zwischen beiden Staaten in Deutschland sollten umfassend geregelt werden.
- 2) Die Regelung der Verkehrsbeziehungen schließt ein, daß auch die außerhalb des eigentlichen Verkehrsbereichs liegenden Voraussetzungen normalisiert werden. Dazu gehört vor allem die Erweiterung und Erleichterung des Reiseverkehrs.
- 3) Beide Seiten lassen sich bei der Regelung der Verkehrsbeziehungen von den Prinzipien der Gegenseitigkeit und der Nichtdiskriminierung leiten.
- 4) Die Vereinbarung soll einen reibungslosen Verkehr auf Schiene, Straße und Wasserstraße, sowohl für den Personen- wie für den Güterverkehr gewährleisten.
- 5) Die Zahl und Kapazität der Grenzübergänge sollen dem Bedarf angepaßt werden. Die Grenzkontrolle wird auf ein Mindestmaß beschränkt.
- 6) Die Wahl der Verkehrsmittel ist frei.

Staatssekretär Kohl macht darauf aufmerksam, daß sich hier aber unterschiedliche Regelungen bei Wechsel- und Transitverkehr ergäben. Sollten sich diese Punkte auch auf den Verkehr nach West-Berlin beziehen oder nur auf den Wechselverkehr?

Staatssekretär Bahr erwiderte, wenn es einen Verkehrsvertrag gebe, dann solle dieser alle Grundsatzfragen des Verkehrs umfassen, aber nicht Transit und Berlin.

Für die einzelnen Arten des Verkehrs könne es dann besondere Abteilungen geben.

Staatssekretär Kohl fragte: Also etwa für Straße, Schiene und Binnenwasserstraße?

Staatssekretär Bahr erwiderte: Oder auch für Wechselverkehr, Transit und später auch den Berlin-Verkehr. Jetzt jedenfalls wolle man allgemeine Verkehrsfragen und insbesondere den Wechselverkehr behandeln, und da gelte das Prin-

¹⁰ Vgl. dazu die von Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, im vierten Gespräch am 26. Januar 1971 in Ost-Berlin erläuterten Elemente eines allgemeinen Verkehrsvertrags zwischen der Bundesrepublik und der DDR; Dok. 33.

zip, daß die Wahl der Verkehrsmittel frei sei. Staatssekretär Bahr fuhr dann fort, einige Grundsätze aus der früher vorgetragenen Liste zu verlesen:

- Alle für den öffentlichen Verkehr zugelassenen Verkehrseinrichtungen der anderen Seite, einschließlich der Verkehrswege, können benutzt werden.
- Die gültigen Fahrerlaubnisse (Führerschein, Patente u.ä.), die technischen Zulassungen der Verkehrsmittel (Kraftfahrzeugzulassungen, Schiffsdokumente) und die Zulassung und Genehmigungen zur Beförderung (Verkehrsrechte) werden gegenseitig anerkannt.
- Jede Seite erhebt keine höheren Abgaben für Personen, Güter und Verkehrsmittel der anderen Seite als für eigene.
- Kraftfahrzeugsteuern werden von den Fahrzeugen der anderen Seite nicht erhoben. Jede Seite anerkennt die nach den Vorschriften der anderen Seite vorgeschriebene Haftpflichtversicherung als ausreichend.
- Beide Seiten verpflichten sich zu einer engen Zusammenarbeit auf dem Verkehrsgebiet. Dazu gehört insbesondere der Austausch von Meldungen, die Planung und Koordinierung von Verkehrseinrichtungen und die Berücksichtigung neuer technischer Entwicklungen.
- Als Konsultationsorgan für die Überwachung und Durchführung des Abkommens wird eine Ständige Verkehrskommission eingesetzt.

Er habe nie verstanden, warum die DDR z. B. gegen eine solche Verkehrskommission sei.

Er wolle noch eine weitere Frage stellen: Was habe die DDR gegen einen kleinen Grenzverkehr?

Staatssekretär *Kohl* erwiderte, zwischen befreundeten Staaten sei so etwas durchaus üblich; bis es auch zwischen BRD und DDR soweit sein werde, liege aber noch ein dorniger Weg vor uns.

Staatssekretär *Bahr* meinte, daß dieser Weg besonders schwierig sein werde, wenn die DDR ständig die Abgrenzung von der BRD proklamiere.

Staatssekretär *Kohl* wies auf entsprechende Verlautbarungen der SPD hin.

Staatssekretär *Bahr* kehrte zum Thema des Verkehrsvertrages zurück und sagte, daß die Leute es nicht verstehen würden, wenn ein solcher abgeschlossen würde, ohne daß das, was sie am meisten interessiere, nämlich ein kleiner Grenzverkehr, geregelt würde. Hierhin gehöre auch, daß die West-Berliner wie die Westdeutschen behandelt werden sollten.

Staatssekretär *Kohl* warf ein: Wie Bürger anderer Staaten.

Staatssekretär *Bahr* sagte, diese interessierten ihn nicht. Ihn interessiere der Vergleich mit den Westdeutschen. So sollte es auch Tagesbesuchsscheine für benachbarte Orte geben. Es gebe die Möglichkeit von Tagesbesuchen in die ČSSR. Trotz der völlig unbestrittenen Grenze zwischen der BRD und der ČSSR sei es den Menschen auf beiden Seiten dieser Grenze möglich, engere verwandtschaftliche Beziehungen miteinander zu unterhalten, als Westdeutschen und Ostdeutschen. Einen kleinen Grenzverkehr gebe es auch etwa zwischen der Bundesrepublik und Dänemark, zwischen der BRD und den Niederlanden oder auch Frankreich. Die BRD und die ČSSR seien sicherlich nicht befreundete

te Staaten in dem Sinne, wie Staatssekretär Kohl dies vorhin für einen kleinen Grenzverkehr verlangt habe. Gleichwohl bestehe eine solche Möglichkeit. Wenn Vereinbarungen angestrebt würden, so wie sie zwischen Nachbarstaaten üblich seien, dann müßten diese sich zwangsläufig erstrecken auf den Verkehr zwischen den Grenzgebieten. In dem Augenblick, in dem Grundsätze wie Souveränität, Integrität und Unverletzbarkeit der Grenzen nicht mehr in Frage gestellt würden, müsse eine unbefangene Regelung von Fragen möglich sein, die die Menschen interessierten. Er wolle also wirklich großen Nachdruck auf seine Bitte legen, daß die Delegation der DDR sich dieses Thema überlege und nicht aus den Gesprächen ausklammere. Man könne es ganz zum Schluß erörtern, wenn man sehe, was auf dem Gebiet des Verkehrs herausgekommen sei. Es könne auch ein Zeichen guten Willens sein, wenn man mit der Erörterung dieser Frage beginne; er schlage dies aber nicht vor, da er wisse, daß dies für die Delegation der DDR schwierig sei.

Es sei klar, daß in einem allgemeinen Verkehrsvertrag mehr Grundsätze beschlossen werden müßten als in Teilabkommen.

Er sehe auch, daß die Zahl der Übergänge, die jetzt bestünden, die Möglichkeiten nicht voll ausschöpfe. Er bedauere das. Er sei sicher, daß der Reiseverkehr zwischen beiden Staaten anwachse und daß dann die Kapazität der Übergänge nicht mehr ausreiche; es müsse dafür gesorgt werden, daß die Reisenden dann nicht etwa Umwege machen müßten, sondern daß weitere Übergänge eröffnet würden.

Er würde es begrüßen, wenn auch die Erweiterung der Besuchsmöglichkeiten besprochen werden könne. Er selbst habe außer einer Tante keine Verwandte in der DDR, würde aber gerne einmal einen Bildungsurlaub etwa in Dresden verbringen. Dies gelte sicher für viele Leute; andere würden vielleicht einmal zum Urlaub nach Rügen fahren wollen. So etwas möge sich im Augenblick phantastisch anhören. Wir müßten uns aber daran gewöhnen, daß wir uns aneinander gewöhnten. Er wisse, daß das Thema der Besuche aus der DDR in die Bundesrepublik schwierig sei. Er wolle daran erinnern, daß dieses Thema früher für noch schwieriger gehalten worden sei, etwa zu dem Zeitpunkt, als man die Möglichkeit von Rentnerbesuchen geprüft habe.¹¹ Er sei damals als Defaitist bezeichnet worden, weil er gesagt habe, die Besucher würden auch wieder in die DDR zurückkehren. Die Erfahrung habe bestätigt, daß die DDR keinen Grund zu besonderen Klagen über das Ergebnis dieser Regelung habe. Daran werde sich auch nichts ändern, wenn das Besuchsalter z.B. um fünf Jahre gesenkt werde.

Hiermit wolle er seine Bemerkungen zunächst erst einmal abschließen. Sie hätten deutlich machen sollen, woran seine Seite denke, wenn er davon spreche, daß Form und Inhalt von Vereinbarungen in einem entsprechenden Verhältnis zueinander stehen müßten.

Er wolle schließen mit der Erklärung, daß er den heutigen Vorschlag der DDR für positiv halte.

¹¹ Seit dem 2. November 1964 bestand für Einwohner der DDR im Rentenalter die Möglichkeit, Verwandte in der Bundesrepublik zu besuchen. Für den Wortlaut des Beschlusses des Ministerrats der DDR vom 8. September 1964 vgl. DzD IV/10, S. 963 f.

Staatssekretär *Kohl* führte aus, Staatssekretär Bahr habe aus dem persönlichen Gespräch noch etwas Wichtiges nachgetragen: Es sei selbstverständlich, daß, sobald das „Grüne Licht“ der Vier Mächte gegeben werde, man sich auf Fragen des Transits konzentrieren werde. Er wolle unterstreichen, daß dieses Ziel für seine Delegation im Vordergrund stehe. Wie die Dinge gehen würden, wisse man nicht. Daher habe er den Vorschlag gemacht, in Erörterungen einzutreten, für die zu gegebener Zeit der Transit ein wichtiger Gegenstand sein müsse.

Er danke für die Bestätigung, daß der Vorschlag der DDR nicht gegen die Interessen der DDR gekehrt werden werde.

Staatssekretär Bahr habe eine Reihe von Elementen vorgetragen, die unter den jetzigen Umständen neu geordnet werden müßten. Im übrigen sei es nichts wesentlich Neues gewesen, mit seinen letzten Bemerkungen sei Staatssekretär Bahr allerdings vom Thema abgeschweift. Der kleine Grenzverkehr. Dieses hänge ab von den Beziehungen der beiden Staaten zueinander. Zwischen der DDR und Polen und der ČSSR bestünden enge freundschaftliche Beziehungen. Dies sei zwischen der DDR und der Bundesrepublik leider nicht der Fall. Solche engen freundschaftlichen Beziehungen könne man auch noch nicht durch einen noch so anständigen völkerrechtlichen Vertrag herbeiführen, sondern sie müßten auf einem solchen Fundament erst langsam wachsen. Selbst bei befreundeten Staaten werde zunächst ein völkerrechtlicher Verkehrsvertrag vorausgesetzt. Auch Staatssekretär Bahr habe ja gesagt, daß man erst mit anderen Fragen beginnen solle: nämlich einem völkerrechtlichen Verkehrsvertrag, das sei sein Vorschlag.

Im übrigen wolle er sich jetzt nicht weiter äußern, ohne daß damit die Punkte Staatssekretär Bahrs, auf die er nicht eingegangen sei, akzeptiert würden. Falls nicht Staatssekretär Bahr vorschlage, daß man heute schon Details erörtere, so schlage er vor, die Sitzung jetzt zu beenden.

Staatssekretär *Bahr* war damit einverstanden und sagte, daß er mit dem Ergebnis der heutigen Sitzung zufrieden sei, mit der Ausnahme, daß Staatssekretär Kohl ständig von Völkerrecht rede. Dies werde in der BRD als Provokation empfunden. Die DDR mache manchmal den Eindruck, als ob sie unter ihrer deutschen Abstammung leide.

Staatssekretär *Kohl* erwiderte, die DDR sei deutscher als die BRD. Das sei auch in einer westdeutschen Fernsehsendung, von der er nicht wisse, ob sie schon gesendet worden sei oder noch bevorstehe, deutlich zum Ausdruck gekommen. Man leide nur darunter, daß man der DDR über sogenannte innerdeutsche Beziehungen an den Wagen fahren wolle. Dies werde als Provokation angesehen.

Staatssekretär *Bahr* meinte, beide Seiten müßten eine Vokabel suchen, die nicht als Provokation empfunden werde und der Realität und der Bewußtseinslage der Menschen entspreche.

Staatssekretär *Kohl* sagte, bei einer Meinungsumfrage hätten sich unlängst 70% der westdeutschen Bevölkerung für die Herstellung normaler Beziehungen zur DDR erklärt. Diese Leute seien also doch wohl nicht gegen völkerrechtliche Beziehungen. Wenn Staatssekretär Bahr auf die gemeinsame staat-

liche Vergangenheit hinweise, so habe es eine solche auch mit Österreich, der Schweiz, Luxemburg und den Niederlanden gegeben, ohne daß sie dort die Entwicklung völkerrechtlicher Beziehungen gestört habe.

Staatssekretär *Bahr* erklärte, die genannten 70% der befragten Westdeutschen wollten nicht nur normale, sondern gute Beziehungen und Staatssekretär Kohl könne sich auf den Kopf stellen, diese Leute empfänden nun einmal Österreich als Ausland, nicht aber die DDR!

Staatssekretär *Kohl* meinte, dann müsse die Bundesregierung eben zu einer entsprechenden Bewußtseinsbildung beitragen.

Staatssekretär *Bahr* meinte, daß dazu ein kleiner Grenzverkehr besser geeignet sei.

Anschließend einigte man sich auf folgende Pressemitteilung:

„Der Staatssekretär im Bundeskanzleramt der BRD, Egon Bahr, und der Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Dr. Michael Kohl, kamen am 17. März 1971 in Begleitung ihrer Delegationen zu einem erneuten Treffen zusammen. Die Zusammenkunft, die im Bundeskanzleramt in Bonn stattfand, begann um 10.30 Uhr. Sie wurde um 15.00 Uhr beendet. Es wurde vereinbart, die Besprechungen zwischen den Delegationen der BRD und der DDR am 31. März 1971 in Berlin fortzusetzen.“¹²

VS-Bd. 4486 (II A 1)

101

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Bente

I B 4-82.00-90.38-745/71 VS-vertraulich

17. März 1971¹

Betr.: Antrittsbesuch des neuen tunesischen Botschafters Mahmoud Mestiri
am 17. März beim Herrn Bundesminister des Auswärtigen

Aus dem Gespräch sind folgende wesentliche Punkte festzuhalten:

I 1) Der tunesische Botschafter unterstrich die ehrliche Friedensbereitschaft Kairo. Er wies darauf hin, daß Kairo einen evtl. Friedensschluß auch als Mittel betrachte, den sowjetischen Einfluß zu reduzieren. Nach tunesischer Auffassung sei die Gelegenheit des Friedensschlusses zur Zeit günstig, und es sollte alles getan werden, um die Kontrahenten zum Friedensschluß zu ermutigen,

¹² Vgl. BULLETIN 1971, S. 424.

¹ Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Redies am 18. März 1971 vorgelegen, der die Aufzeichnung an die Ministerialdirigenten Müller und Gehlhoff sowie an Ministerialdirektor von Staden leitete.

Hat Müller vorgelegen.

Hat Gehlhoff am 18. März 1971 vorgelegen.

Hat Staden am 19. März 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Wer wird unterrichtet? (Zum Teil wichtige Sprachregelungen).“

denn man wisse nicht, wann und ob sich jemals eine solche Gelegenheit wieder böte.²

2) Westeuropa (eingeschlossen Großbritannien und Spanien) habe nach Auffassung der tunesischen Regierung im Nahen Osten eine erhebliche Rolle zu spielen. Es sollte als Mittelmeeranrainer aus seiner bisherigen Reserve hervortreten und sein politisches Gewicht zu einer Regelung im Nahen Osten in die Waagschale werfen. Die tunesische Regierung weise auch die französische Regierung immer wieder darauf hin, daß Frankreich allein nicht in der Lage wäre, seine Nahost-Konzeption durchzusetzen; es müsse sich hierfür mit den übrigen europäischen Staaten verbinden. Nur mit der Wirtschaftsmacht aller in der Europäischen Gemeinschaft zusammengeschlossenen europäischen Staaten könnte Europa seine Rolle im Nahen Osten spielen. Hierzu gehöre auch das Gewicht der Bundesrepublik Deutschland. Auf eine Frage des Herrn Ministers, wie sich die tunesische Regierung die Mitwirkung Europas bei der Regelung im Nahen Osten vorstelle, erwiderte der Botschafter, hierzu könne er keine dezidierten Meinungen äußern. Die Initiative hierzu müsse den europäischen Regierung überlassen bleiben. Auf die Frage nach der Regelung des Palästina-Problems erwiderte er, hier könne man verschiedene Lösungen ins Auge fassen, Grundlage aber müsse das Recht der Selbstbestimmung bleiben. Als Alternativen kämen in Frage: die Schaffung eines autonomen Staates, der mit der jordanischen Krone verbunden sei; die Schaffung eines palästinensischen Staates, der sich aus den heutigen Westgebieten und anderen Territorien zusammensetze; oder die Ansiedlung der palästinensischen Flüchtlinge in einer Reihe von arabischen Staaten, insbesondere in Jordanien. Auch die Rück siedlung müsse ins Auge gefaßt werden, allerdings dürfe es sich hierbei wohl nur um eine geringe Anzahl handeln. Der tunesische Außenminister würde möglicherweise bei seinem baldigen Besuch³ hierzu noch präzisere Vorstellungen entwickeln.

II. Der Herr Bundesminister wies auf die zur Zeit stattfindenden Konsultationen aller Europäischen Gemeinschaften hin.⁴ Dies sei bereits ein Schritt in der

² Am 8. März 1971 meldete Vortragender Legationsrat I. Klasse Jesser, Kairo, daß Präsident Sadat am Vortag den zweimal verlängerten Waffenstillstand mit Israel aufgekündigt habe. Jesser erläuterte dazu: „Ägypten konnte einer weiteren förmlichen Verlängerung der Waffenruhe nicht mehr zustimmen, ohne seine oft betonte Entschlossenheit selbst unglaublich zu machen. Es wäre aber eine politische Dummheit Ägyptens gewesen, wenn es zu diesem Zeitpunkt nicht an den politischen Lösungsversuchen für den Nahost-Konflikt festgehalten hätte, denn seine politische Ausgangsposition war noch nie so günstig.[...] Das ägyptische Angebot, eine Friedensvereinbarung mit Israel zu treffen, sollte bald genutzt werden. Es kommt jetzt alles darauf an, daß es den Vereinigten Staaten gelingt, Israel zum Einlenken zu bewegen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 175; Referat I B 4, Bd. 353.

³ Der tunesische Außenminister Masmoudi besuchte die Bundesrepublik vom 4. bis 10. Mai 1971. Am 5. Mai 1971 äußerte er gegenüber Bundeskanzler Brandt den Wunsch nach einem stärkeren „Engagement der westeuropäischen Staaten, vor allem auch der BRD, für Tunesien“. Ferner bat er um technische Hilfe und Ausrüstungshilfe. Für die Gesprächsaufzeichnung vgl. Bundeskanzleramt, AZ: 21-30 100 (56), Bd. 36.

⁴ So in der Vorlage.

Zu den Nahost-Konsultationen der EG-Mitgliedstaaten vgl. Dok. 43, Anm. 5.

Am 11. März 1971 legte die Nahost-Expertengruppe der Europäischen Gemeinschaft dem Politischen Komitee den Entwurf des Berichts „Rapport du Comité politique des Six sur le Proche-Orient“ vor. Vgl. Referat I B 4, Bd. 397.

Der Bericht wurde am 17. März 1971 im Politischen Komitee erörtert. Ministerialdirektor von Sta-

von Tunesien gewünschten Richtung. Es würden auch Überlegungen angestellt, wie die Europäischen Gemeinschaften zur gegebenen Zeit helfend eingreifen könnten. Im gegenwärtigen Zeitpunkt der Vier-Mächte-Verhandlungen⁵ und der Jarring-Mission⁶ sei es schwierig für die europäischen Staaten, schon mit ihren Überlegungen an die Öffentlichkeit zu treten. Dies würde aber sicherlich zu gegebener Zeit in Erwägung gezogen werden.

III. Schließlich ging der Minister auf das deutsch-arabische Verhältnis ein. Er wies darauf hin, daß unsere Stellung durch die Tatsache des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen zu einer Reihe arabischer Staaten⁷ besonders schwierig sei, daß man aber daran denke, diesen Zustand in absehbarer Zeit zu überwinden. Erste konkrete Schritte sei man im Begriff zu tun.⁸ Die tunesische Regierung könne dabei davon ausgehen, daß wir uns über die Bedeutung der Tatsache im klaren sind, daß eine Reihe von arabischen Staaten die Beziehungen 1965 nicht abgebrochen hätten und insofern die Beziehungen zu diesen Ländern eine andere Qualität hätten als zu denen, zu denen sie wieder aufgenommen werden sollen. Auch würde der Tatsache Rechnung getragen, daß bestimmte Hauptstädte in der arabischen Welt, insbesondere Kairo, eine größere politische Bedeutung hätten als andere. Andererseits wolle man auch evtl. möglichen Rivalitäten in der arabischen Welt bei den konkreten Schritten Rechnung tragen.

Der tunesische Botschafter bedankte sich besonders für diese Ausführungen und wies darauf hin, daß die tunesische Regierung diese Bemühungen der Bundesregierung als außerordentlich konstruktiv begrüße. Europa könne nur dann wirksam im Nahen Osten tätig werden, wenn auch die Bundesrepublik wieder in allen Hauptstädten vertreten sei. Die tunesische Regierung bäte nur um eines, nämlich daß diejenigen arabischen Hauptstädte, die sich in absehbarer Zeit bereit erklärten, die diplomatischen Beziehungen wieder aufzunehmen, hierfür nicht noch mit einer Prämie belohnt würden. Der Herr Minister unterstrich, daß dies nicht beabsichtigt sei.

Das Gesamtgespräch dauerte etwa eine Stunde.

gez. Bente

VS-Bd. 9862 (I B 4)

Fortsetzung Fußnote von Seite 485

den führte dazu aus: „Diskussion betraf vor allem Frage, inwieweit abweichende Meinungen (insbesondere zu entmilitarisierten Zonen und Status von Jerusalem) ausdrücklich im Bericht zum Ausdruck gebracht werden sollen, sowie Weiterbehandlung der Angelegenheit nach Ministerkonsultation. Expertengruppe wird am 30.3. erneut zusammentreffen.“ Vgl. den Runderlaß vom 18. März 1971; Referat I B 4, Bd. 397.

⁵ Seit dem 3. April 1969 fanden in New York Gespräche zwischen Frankreich, Großbritannien, der UdSSR und den USA über eine Friedensregelung im Nahen Osten statt.

⁶ Zur Mission des Sonderbeauftragten der UNO für den Nahen Osten, Jarring, vgl. Dok. 64, Anm. 13.

⁷ Nach Bekanntgabe der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel am 12. Mai 1965 brachen neun arabische Staaten die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik ab, nämlich der Irak am 12. Mai, die VAR, Jordanien, Saudi-Arabien und Syrien am 13. Mai, Algerien, der Libanon sowie die Arabische Republik Jemen am 14. Mai und der Sudan am 16. Mai 1965. Vgl. dazu AAPD 1965, II, Dok. 203.

⁸ Zum Stand der Bemühungen um eine Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu den arabischen Staaten vgl. Dok. 45. Vgl. dazu weiter Dok. 134.