

Bundeskanzler Brandt an Staatspräsident Pompidou

18. März 1971

Sehr geehrter Herr Präsident,

vor dem Besuch von Premierminister Heath in Bonn¹ möchte ich mich, anknüpfend an unsere Gespräche vom 25. und 26. Januar 1971 in Paris², in der Frage des britischen Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft an Sie wenden.

Meine kürzlichen Kontakte mit britischen Gesprächspartnern³ haben mir den Eindruck vermittelt, daß diese in unveränderter Weise von dem politischen Willen zu einer vollen Teilnahme an dem wachsenden Zusammenschluß Europas erfüllt sind. Ich bin überzeugt, daß für die Mitglieder der Gemeinschaft ebenfalls weiterhin der politische Grundsatz gilt, daß Großbritannien als Mitglied willkommen ist.

Unter diesen Umständen glaube ich, daß der Zeitpunkt gekommen ist, zu dem sich die sechs Mitgliedstaaten der Gemeinschaft über einen Vorschlag zur Finanzregelung einigen müssen, dessen Übergabe der britischen Regierung auf der Ministerkonferenz vom 2. Februar zugesagt worden ist.⁴ Ein weiteres Zögern auf unserer Seite ist meiner Ansicht nach im Interesse der europäischen Sache nicht mehr zu verantworten.

Entscheidend scheint mir dabei zu sein, daß Großbritannien das gemeinsame Finanzierungssystem nach Ende der Anpassungszeit ohne Einschränkungen übernehmen will.⁵ Es geht nunmehr darum, Großbritannien ein möglichst erschütterungsfreies Hineinwachsen während der Anpassungszeit zu ermöglichen. Ich gehe davon aus, daß vom ersten Jahr der Übergangszeit an das System der Eigenmittel insofern auch auf Großbritannien angewandt wird, als in ansteigender Weise die Abschöpfungseinnahmen, die Zolleinnahmen sowie ein Haushaltsbeitrag bzw. ein Mehrwertsteueranteil auf die Gemeinschaft übertragen wird. Auf dieser Grundlage sollte es möglich sein, zunächst Kriterien für die Anwendung der drei genannten Komponenten zu vereinbaren und so dann mit Großbritannien politisch und wirtschaftlich für alle Beteiligten tragbare Beschlüsse über die Anpassungsfrist, die Anfangsbelastung und die Art der Progression zu treffen.

Bei der Regelung der Einfuhr von Zucker und Milcherzeugnissen⁶ nach Großbritannien müssen die Gemeinschaftsstaaten – dieser Grundsatz ist gerade

¹ Premierminister Heath hielt sich am 4. April 1971 in Berlin (West) und am 5./6. April 1971 in Bonn auf. Vgl. dazu Dok. 120, Dok. 121, Dok. 123 und Dok. 124.

² Vgl. Dok. 27 und Dok. 31.

³ Vgl. dazu die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit dem britischen Botschafter Jackling am 22. Januar und mit Außenminister Douglas-Home am 23. Februar 1971; Dok. 25 und Dok. 72.

⁴ Zur vierten Verhandlungsrunde des EG-Ministerrats mit Großbritannien am 2. Februar 1971 in Brüssel vgl. Dok. 29, Anm. 13.

⁵ Zum britischen Vorschlag vom 12. Januar 1971 für Übergangsmaßnahmen im Finanzbereich vgl. Dok. 25, Anm. 2.

⁶ Zum Stand der Verhandlungen vgl. Dok. 97, besonders Anm. 6, und 8.

von Ihrer Regierung immer wieder im Verhältnis zu den unterentwickelten Staaten der Welt hervorgehoben worden – der Verantwortung Rechnung tragen, die die Gemeinschaft gegenüber der Dritten Welt trägt.

Ich lege, ebenso wie Sie, den größten Wert darauf, daß die Vorschläge, die wir der britischen Regierung in diesen drei noch offenen, aber entscheidenden Fragen machen, ohne Bruch der gemeinschaftlichen Solidarität zwischen uns vereinbart werden. Ich werde Premierminister Heath bei unseren bevorstehenden Gesprächen darauf hinweisen, daß selbstverständlich auch Großbritannien seinen Beitrag zu einem realistischen Kompromiß leisten muß.

Auf der Haager Gipfelkonferenz⁷ setzten wir uns seinerzeit drei miteinander verbundene politische Ziele. Ich bin sicher, Sie stimmen mit mir darin überein, wenn ich die Überzeugung zum Ausdruck bringe, daß wir in den nächsten Wochen zur Verwirklichung des Ziels der Erweiterung die gleiche schöpferische Kraft und Kompromißbereitschaft aufbringen müssen, wie wir es bei der Vollendung des Gemeinsamen Marktes und den ersten Schritten zur Vertiefung der Gemeinschaft getan haben.⁸

Ich werde nicht verfehlten, Ihnen nach dem Besuch des britischen Premierministers meine Eindrücke zu schildern.⁹

Mit freundlichen Grüßen

Ihr sehr ergebener¹⁰
Willy Brandt

Willy-Brandt-Archiv, Bestand Bundeskanzler

⁷ Am 1./2. Dezember 1969 fand in Den Haag eine Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten statt. Vgl. dazu AAPD 1969, II, Dok. 385.

⁸ In seinem Antwortschreiben vom 27. März 1971 an Bundeskanzler Brandt betonte Staatspräsident Pompidou, daß die Hauptsorge Frankreichs bei einem Beitritt Großbritanniens dem Fortbestand und der Stärkung des „Acquis communautaire“ gelte: „Pour n'en prendre qu'un exemple, c'est en fonction de préoccupations purement communautaires que la France souhaite que les Etats membres du Marché Commun définissent une attitude commune et donc raisonnable sur les problèmes délicats que posera dans l'avenir la compatibilité de certaines situations liées au caractère spécial de la Livre et au fonctionnement de la zone Sterling avec le marché de la Communauté élargie vers une union économique et monétaire.“ Zur Finanzierungsfrage unterstrich Pompidou, daß das System der Eigeneinnahmen fünf Jahre nach dem Beitritt in vollem Umfang auf Großbritannien angewendet werden müßte. Zunächst solle die Gemeinschaft jedoch eine gemeinsame Position zu der Frage erarbeiten, in welcher Weise das bestehende Finanzierungssystem während der Übergangsphase für die neuen Mitglieder gelten könne. Zu den offenen Punkten in der Agrarpolitik führte er aus: „Nous sommes prêts à déroger au principe de la préférence communautaire au delà de la période transitoire pour ce qui est du sucre puisque, dans le cas d'espèce il s'agit d'aider des pays en voie de développement. [...] Quant au beurre de la Nouvelle Zélande, il ne nous paraît pas raisonnable de donner notre accord pour qu'après la fin de la période de transition des contingents continuent d'exister en faveur d'un pays dont le revenu par tête est supérieur à la moyenne des Etats membres de la Communauté.“ Vgl. Ministerbüro, Bd. 386.

⁹ Vgl. dazu das Schreiben des Bundeskanzlers Brandt an Staatspräsident Pompidou vom 6. April 1971; Dok. 125.

¹⁰ Die Wörter „Ihr sehr ergebener“ wurden von Bundeskanzler Brandt handschriftlich eingefügt.

103

**Aufzeichnung des
Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well**

II A 1-83.10-372/71 geheim**19. März 1971¹**Herrn Staatssekretär²Betr.: Gespräch Bahr–Kohl am 17. März 1971 in Bonn³**Wesentlicher Inhalt**

1) Nachdem StS Bahr erneut dargelegt hatte, daß die Bundesregierung über den Berlin-Verkehr betreffende Fragen erst sprechen oder verhandeln kann, wenn die Vier Mächte in der Zugangsfrage zu einem Ergebnis gekommen sind, erklärte StS Kohl die Bereitschaft der DDR, in Verhandlungen über einen allgemeinen völkerrechtlichen Verkehrsvertrag einzutreten. Dabei könne der West-Berlin-Verkehr zunächst ausgeklammert bleiben, bis die Bundesregierung in der Lage sei, auch darüber zu sprechen. Kohl betonte, seine Regierung habe mit diesem Vorschlag weiterhin das Ziel im Auge, einen Beitrag zu der komplexen West-Berlin-Regelung zu leisten.

StS Bahr begrüßte – vorbehaltlich einer Entscheidung der zuständigen Stellen – den Vorschlag der DDR. Allerdings sei es noch zu früh, von Verhandlungen zu sprechen. Vielleicht könne man nach der Osterpause prüfen, ob die allgemeine Situation den Übergang in das Verhandlungsstadium gestatte.

2) Kohl deutete an, er habe mit seinem Angebot einen Rahmenvertrag im Auge, der Grundsätze für den normalen grenzüberschreitenden Verkehr und den Transitverkehr enthalten sollte, während Einzelfragen der Beförderungsarten (Schiene, Straße, Binnenschiffahrtswege) und der „Transitrelationen“ (d.h. Berlin-Verkehr) in Anlagen zu dem Verkehrsvertrag geregelt werden könnten.

3) Kohl ersuchte Bahr mit großem Nachdruck, das Entgegenkommen der DDR im internationalen Bereich nicht gegen sie zu wenden. Wenn die Bundesregierung dritte Staaten auffordere, keine Beziehungen zur DDR aufzunehmen, um die Gespräche Bahr–Kohl nicht zu stören, so sei das ein Mißbrauch der Verhandlungsbereitschaft der DDR. Ihm werde zu Hause von manchen Seiten vorgeworfen, er verhindere mit seinen (bisher erfolglosen) Gesprächen eine Normalisierung der Beziehungen zu Drittstaaten, die dazu an sich bereit seien. Es sei auch schlechterdings unverständlich, warum sich die Bundesregierung z.B. gegen eine Teilnahme der DDR an der ECE-Umweltkonferenz in Prag wende, obwohl sich dabei nicht einmal die Frage der Mitgliedschaft in der ECE stelle.⁴ (Auch Delegationsmitglieder der DDR warfen am Rande der Gespräche

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

² Hat Staatssekretär Frank am 21. März 1971 vorgelegen.

³ 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.

⁴ Zur Frage einer Teilnahme der DDR an der ECE-Umweltkonferenz vom 3. bis 10. Mai 1971 in Prag vgl. Dok. 99, Anm. 6.

die Frage einer Teilnahme der DDR an multilateralen Konventionen auf. Sie gaben zu verstehen, daß dies von ihnen als besonders diskriminierend und verletzend empfunden werde).

4) Das nächste Gespräch findet am 31. März in Ostberlin statt.⁵ Dann wird eine Osterpause eintreten, nach der die Gespräche etwa um den 21. April fortgesetzt werden sollen.⁶

Bewertung

5) Das Angebot der DDR hat unsere Situation in den Gesprächen erleichtert. In dem erweiterten Rahmen stellen sich eine Fülle technischer, aber auch politischer Fragen (z.B. Erweiterung des Reiseverkehrs), die die nächsten Gesprächsrunden ausfüllen werden. Eine Unterbrechung der Gespräche ist damit unwahrscheinlich geworden.

Kohl war offensichtlich bemüht, eine Unterbrechung der Gespräche nicht zu riskieren. Warum die DDR den Gesprächsfaden nicht abreißen lassen will, läßt sich nicht mit Sicherheit sagen. Es scheint so, daß sie von ihrem Standpunkt aus möglichst viel Vorarbeit zur Wahrung ihrer Interessen bei einer Berlin-Regelung leisten will, ehe das „grüne Licht“ kommt. Praktisch bedeutet das, daß sie den Rahmen schaffen will, in den zu gegebener Zeit eine innerdeutsche Berlin-Regelung eingebettet werden kann. Vielleicht wird Ostberlin auch von den Sowjets zur Eile gedrängt. Jedenfalls legt das Verhalten der DDR den Schluß nahe, daß die DDR mit einer Berlin-Regelung in nicht allzu ferner Zeit rechnet.

6) Ob Ostberlin ein ernsthaftes Interesse an einem allgemeinen Verkehrsvertrag hat, ist ungewiß. Der Hinweis Kohls auf das unveränderte Ziel der Gespräche, nämlich einen Beitrag zu der Berlin-Regelung zu leisten, legt die Vermutung nahe, daß die DDR ihren Vorschlag wieder fallenläßt, wenn Verhandlungen über den Berlin-Verkehr im Rahmen eines Transitvertrages beginnen können. Auch StS Bahr hat diesen Eindruck aus seinem persönlichen Gespräch mit Kohl gewonnen.

Es kann aber auch sein, daß Ostberlin zunächst einmal herausfinden will, was für sie in einem allgemeinen Verkehrsvertrag zu holen ist. Sie wird dabei vor allem an die Mitgliedschaft in einzelnen internationalen Organisationen (CIM/CIV⁷, ECE) und multilateralen Konventionen denken. Wenn sie hier im Laufe der Gespräche eine Erfolgschance sieht, wird sie vielleicht doch einen Verkehrsvertrag ernsthaft ins Auge fassen. Wir werden unsererseits zu prüfen haben, wie interessant ein Verkehrsvertrag unter allgemeinen politischen Gesichtspunkten für uns ist – das verkehrspolitische Interesse daran ist gering –

⁵ Zum zehnten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. Dok. 112 und Dok. 113.

⁶ 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.

⁷ Für den Wortlaut des Internationalen Übereinkommens vom 7. Februar 1970 über den Eisenbahnfrachtverkehr (CIM) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1974, Teil II, S. 381–455.

Für den Wortlaut des Internationalen Übereinkommens über den Eisenbahn-Personen- und Eisenbahn-Personen-Gepäckverkehr (CIV) vom 7. Februar 1970 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1974, Teil II, S. 493–537.

und ob es vertretbar ist, dafür im internationalen Bereich erste Zugeständnisse an die DDR zu machen (z. B. CIM/CIV und einzelne Konventionen).

7) Sollte die DDR einen allgemeinen Verkehrsvertrag ernsthaft anstreben, so wird sich wahrscheinlich die Frage einer Verbindung zwischen dem zustimmungsbedürftigen Verkehrsvertrag und der nicht zustimmungsfähigen Regelung des Berlin-Verkehrs stellen. Kohl schien darüber noch keine klare Vorstellung zu haben. Sein Hinweis, daß der Berlin-Verkehr in einem Anhang geregelt werden könnte, löst nicht das Problem, da dieser kaum von der parlamentarischen Zustimmung ausgenommen werden könnte. Sollte sich diese Frage konkret stellen, so wird man prüfen müssen, ob der Berlin-Verkehr statt in einem Anhang in einem Zusatzprotokoll geregelt werden könnte. Nach unserer Vertragspraxis könnte ein solches Protokoll von dem Zustimmungsverfahren im Parlament ausgenommen werden.

8) Wenn wir mit dem Vorschlag der DDR jetzt für die nächsten Gespräche etwas Luft bekommen haben, so müssen wir doch damit rechnen, daß wir auch bei der erweiterten Thematik mit ähnlichen Problemen konfrontiert werden können, wie in der Transitsdiskussion. Auch jetzt werden wir in einzelnen Punkten sorgfältig überlegen müssen, inwieweit unsere Haltung geeignet sein könnte, die westliche Position in den Berlin-Gesprächen negativ zu beeinflussen. Das gilt insbesondere für Fragen der Anwendbarkeit des innerstaatlichen Rechts der DDR und damit verbunden die Benutzung der Verkehrswege der DDR nur für friedliche Zwecke. Immerhin wird es in dem erweiterten Rahmen leichter fallen, in solchen Fragen hinhaltend zu operieren und Zeit zu gewinnen.

van Well

VS-Bd. 4486 (II A 1)

104

Aufzeichnung des Parlamentarischen Staatssekretärs Moersch

PStS 203/71 VS-vertraulich

23. März 1971

Herrn Minister¹

Betr.: Gespräch des Herrn Bundeskanzlers mit Dr. Barzel am 22. März 1971

Barzel beginnt mit dem Hinweis, daß einige schwerwiegende Veränderungen offensichtlich im Gange seien, die besprochen werden müßten. Er behauptet, da Echternach nicht berichtigt worden sei von der Bundesregierung, könne die Opposition davon ausgehen, daß die Bundesregierung diese Version akzeptiere,

¹ Hat laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hofmann Bundesminister Scheel vor-gelegen.

die von Falin stamme.² Demnach sei die Opposition über Artikel 53 und 107³ falsch informiert worden.

Zu Berlin betont Barzel bisherige „Gemeinsamkeit in Berlin“. Sie habe vieles abgedeckt und geschwiegen. Er kritisiert Reaktion der Bundesregierung auf Falin-Äußerungen. So etwas müsse vom Tisch, sonst gäbe es keine Zusammenarbeit mehr. Im Gegensatz zum Bundesaußenminister sei das jetzt Bestehende für ihn nicht unnormal.⁴

Der Bundeskanzler erwidert, er halte es nicht für angemessen, sich aufgrund eines Berichts von Herrn Echternach zu äußern. Die Sowjetunion habe exakt das gleiche gesagt wie die Westmächte zu Artikel 53 und 107, nämlich daß daraus keine Wirkung mehr entstehe. Es brauche deshalb also keine Kontroversen zu geben. Ich selbst habe ergänzend die Aufzeichnung vorgetragen und erläutert, die ich nach dem Telefongespräch mit Minister Scheel angefertigt hatte. Barzel bat um Überlassung dieser Aufzeichnung und riet zur Veröffentlichung des entscheidenden Textes.

Anschließend kommt Herr Barzel auf angebliche Sowjetforderungen nach Wohlverhalten in Westberlin und erbittet genaue Informationen darüber. Der Bundeskanzler betont, daß wir keine Sonderpositionen in Westberlin zulassen

2 Am 17. März 1971 führte der Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, ein Gespräch mit Vorstandsmitgliedern der „Jungen Union“, darunter dem Bundesvorsitzenden Echternach, in Moskau. Dazu wurde in der Presse berichtet, Falin habe betont, daß die politische Präsenz der Bundesrepublik in Berlin (West) eine Berlin-Regelung „unmöglich“ mache: „In einem historischen Exkurs zitierte Botschafter Falin ein Dokument des Kontrollrates von 1947/48, nach dem Berlin eine Doppelfunktion als Sitz der Vier-Mächte-Kontrollorgane und als Hauptstadt der sowjetischen Besatzungszone zufalle. [...] Das Abnorme, sagte Falin, liege nicht darin, daß West-Berlin nicht zur Bundesrepublik gehöre, das Abnorme liege darin, daß Gesamt-Berlin nicht zur DDR gehöre. [...] Die Westmächte, sagte Falin weiter, besäßen keine originären Rechte auf West-Berlin, sondern nur Zugangsrechte auf Grund von Vereinbarungen. Der Transit-Verkehr nach West-Berlin müsse nach den gewöhnlichen internationalen Regeln abgesichert und gewährleistet werden, wobei Garantien durch die DDR außer bei höherer Gewalt möglich seien.“ Zu den Artikeln 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 führte Falin aus, daß diese durch den Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 „nicht obsolet“ geworden seien: „Aber die darin den Siegermächten überlassenen Rechte würden durch die Vertragsbestimmung überdeckt, nach der Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln gelöst werden sollen.“ Vgl. den Artikel „Sowjetbotschafter Falin: Bundespräsenz in Berlin verhindert eine Regelung“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 19. März 1971, S. 1.

3 Artikel 53 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945: „1) The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state, as defined in paragraph 2 of this Article, provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state. 2) The term enemy state as used in paragraph 1 of this Article applies to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory to the present Charter.“ Vgl. CHARTER OF THE UNITED NATIONS, S. 687.

Artikel 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945: „Nothing in the present Charter shall invalidate or preclude action, in relation to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory to the present Charter, taken or authorized as a result of that war by the Governments having responsibility for such action.“ Vgl. CHARTER OF THE UNITED NATIONS, S. 697.

4 Bundesminister Scheel bezeichnete in einer Pressekonferenz am 19. März 1971 in Mainz die derzeitige Form der Bundespräsenz in Berlin (West) als „unnormal“, da die Bundesrepublik in keiner anderen Stadt so präsent sei wie in Berlin (West). Dabei verfüge die Bundesrepublik im Gegensatz zu den Drei Mächten dort über keine Rechte. Vgl. den Artikel „Um Berlin ist der Streit wieder heftig entbrannt“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 22. März 1971, S. 3.

wollten und die Westmächte auch nicht. Abrassimow sei offensichtlich, was NPD und Neofaschismus betreffe, zum Hinweis auf die Sache der Drei Westmächte bereit. Staatssekretär Bahr ergänzte, daß früher von Sowjets Wohlverhalten verlangt worden sei. Barzel wirft ein: am 9. März.⁵ Bahr verneint, will das aber noch einmal genau nachprüfen. Jedenfalls sei das NPD-Verbot⁶ Sache der Westmächte.

Barzel übt Textkritik an der Erklärung, die Regierungssprecher von Wechmar abgegeben hat⁷ (der Wortlaut war im Verlauf des Gesprächs Herrn Barzel gegeben worden). Das sei ein diplomatisches Schriftstück und keine Presseerklärung. Staatssekretär Bahr weist darauf hin, daß es sich lediglich um eine Zusammenstellung schon abgegebener Erklärungen von Mitgliedern der Bundesregierung handele und daß es falsch sei zu behaupten, dies sei ein diplomatisches Schriftstück.

Der Bundeskanzler legt dar, daß er gesagt habe, es bleibt beim Standpunkt, den die Bundesregierung in der Berlinfrage immer eingenommen hat. Barzel will wissen, warum nicht die Formel im NATO-Kommuniqué⁸ in der Erklärung verwendet worden sei. Bundeskanzler erläutert, wir wollen nicht restriktiv sein, sondern wir wollen ja gewisse Verbesserungen in der bisherigen Position, z. B. Außenvertretungen. Barzel regt an, wegen der laufenden Verhandlungen für die alten Positionen einzutreten. Bundeskanzler erwidert, in einer Demokratie gehe das nicht

- 1) wegen der öffentlichen Meinung;
- 2) wegen der dann möglichen Vorwürfe der Opposition, wenn die verkündete Position und das schließliche Ergebnis zu sehr voneinander abweichen.

5 Vgl. dazu das 16. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin am 9. März 1971; Dok. 89.

6 Zu Überlegungen, die NPD in Berlin (West) zu verbieten, vgl. AAPD 1970, III, Dok. 616.

7 Der stellvertretende Chef des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, von Wechmar, verlas am 22. März 1971 vor Journalisten ein „Grundsatzpapier“ zur Berlin-Frage. In der Presse wurde dazu ausgeführt: „In der Sache muß dieses Dokument (ähnlich den Äußerungen Falins gegenüber dem Vorsitzenden der Jungen Union, Echternach) als die Maximalposition Bonns angesehen werden, die man bei genügendem Entgegenkommen der sowjetischen Seite bei den Viererverhandlungen im ehemaligen Kontrollratsgebäude zu modifizieren bereit sein würde. „Wenn jedenfalls Zusammenghörigkeit und unbehinderter Zugang nicht mehr bestreiten und durch Vertrag zusätzlich gesichert werden, dann erübrigt sich eine Demonstration dafür“, heißt es in der Erklärung. Zugleich bemühte sich der Regierungssprecher, die umstrittenen Äußerungen des Bundesaußenministers über die gegenwärtig „unnormale“ Form der Berlin-Präsenz des Bundes als ein Zitat Falins hinzustellen, das Scheel lediglich wiedergegeben habe. In der Erklärung Wechmars heißt es, zur engen Zusammenghörigkeit zwischen Berlin und der Bundesrepublik gehöre auch die Bundespräsenz, die „Teil der westlichen Verhandlungsposition“ sei und dies auch bleiben werde. [...] Eine Berlin-Regelung scheine ihm nur dann befriedigend zu sein, fuhr Wechmar fort, wenn der zivile Zugang von und nach Berlin künftig auf Grund einer verbindlichen Ost-West-Vereinbarung nicht nur besser und einfacher werde, sondern auch störungsfrei. „Der Verkehr muß unbehindert laufen, auch im Falle politischer Schwierigkeiten“ heißt es in der Erklärung. Auch dürfe die Zusammenghörigkeit zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin nicht mehr umstritten sein und nicht mehr angegriffen werden. Daraus folge, daß nicht nur eine gemeinsame Wirtschaftsordnung und Währung gesichert, sondern diese Zusammenghörigkeit auch durch Gesetze und administrative Verzahnung bestätigt bleibe.“ Vgl. den Artikel „Die Regierung besteht darauf: Berlin-Regelung muß Bundespräsenz einschließen“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 23. März 1971, S. 1.

8 Vgl. dazu Ziffer 7 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung vom 3./4. Dezember 1970 in Brüssel; Dok. 5, Anm. 6.

Barzel betont, administrative Verzahnung mit Berlin bedarf der parlamentarischen Kontrolle. Er fragt, was Demonstration heißt. Der Bundeskanzler erwidert, es sei nicht das Ziel, irgend etwas an unserer Position wegschneiden zu lassen.

Zum Schluß wirft Bahr die Frage auf, ob man ein Communiqué veröffentlichen soll. Man einigt sich darauf, lediglich die Tatsache des Gesprächs mitzuteilen.⁹ Herr Barzel kündigt an, daß er die Erklärung Wechmars im Sinne der Erläuterungen des Bundeskanzlers zu interpretieren beabsichtige und jede Seite gewissermaßen frei sei, ihren Standpunkt entsprechend zu vertreten.

Am Anfang des Gesprächs hatte Barzel den Eindruck erweckt, daß evtl. in der Fragestunde oder in der Debatte die Falin-Erklärungen hochkommen könnten. Ich habe ihm daraufhin gesagt, daß ich gern Gelegenheit nähme, einiges öffentlich zu verdeutlichen, wenn er das wünsche. Daraufhin betonte er, daß in den Debatten in dieser Woche von der Opposition dieses Thema nicht angeschnitten werden solle.

Schließlich habe ich Herrn Barzel noch auf die Probleme zum Fall Kappler¹⁰ hingewiesen und ihm gesagt, daß die beiden Anfragen seiner Fraktionskollegen in der Fragestunde¹¹ in der Sache nicht nützlich gewesen seien und daß ich leider gezwungen sei, auf Mahnbriefe entsprechende Hinweise zu geben. Er versprach, diese Frage mit den interessierten Kollegen zu behandeln.

Das Gespräch verlief in der üblichen merkwürdigen Atmosphäre. Einmal machte Herr Barzel den Versuch, Herrn Bahr zurechzuweisen oder mindestens zu irritieren. Ich hatte den Eindruck, daß er dieses Gespräch zur Stärkung der eigenen Position brauchte und mit großem Behagen sich als der eigentliche Oppositioñsführer aufspielte.

Moersch

VS-Bd. 10066 (MB)

⁹ Vgl. dazu den Artikel „Die Regierung besteht darauf: Berlin-Regelung muß Bundespräsenz einschließen“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 23. März 1971, S. 1.

¹⁰ Der ehemalige SS-Obersturmbannführer Kappler wurde am 20. Juli 1948 in Italien zu lebenslanger Haft verurteilt, die er im Militärgefängnis von Gaeta verbüßte. Er war wegen der von ihm geleiteten Erschießung von 335 italienischen Geiseln in den Fosse Ardeatine bei Rom am 24. März 1944 angeklagt. Das Gericht berücksichtigte den Kappler erteilten Erschießungsbefehl über 320 Geiseln und verurteilte ihn für die Ermordung von 15 weiteren Geiseln. Seit 1955 setzte sich die Bundesregierung bei der italienischen Regierung wiederholt für eine Begnadigung von Kappler ein.

¹¹ In der Fragestunde des Bundestags am 12. März 1971 erkundigten sich die CDU-Abgeordneten Häfele, Kliesing und Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Hohenstein nach dem Stand der Bemühungen der Bundesregierung um eine Begnadigung des ehemaligen SS-Obersturmbannführers Kappler und regten an, diese Frage während des Besuchs des Ministerpräsidenten Colombo am 2. April 1971 in Bonn zu thematisieren. Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 75, S. 6297–6299.

Vgl. dazu Dok. 114.

Botschafter Ruete, Paris, an das Auswärtige Amt**Z B 6-1-11220/71 geheim
Fernschreiben Nr. 799****Aufgabe: 23. März 1971, 20.09 Uhr¹
Ankunft: 23. März 1971, 20.37 Uhr**

Betr.: Gespräche der Staatssekretäre Bahr und Kohl

Bezug: Plurex Nr. 1458 v. 19.3. – II A 1-83.10-363I/71 geh.²

1) Die Unterrichtung über die Bahr-Kohl-Gespräche durch das Auswärtige Amt reicht für die Tagesarbeit der Botschaft nicht aus.

Z.B. wurde Mitarbeiter im Quai davon unterrichtet (wovon die Botschaft bisher nichts wußte), daß StS Bahr ein Papier zur Übergabe an Kohl vorbereitet hatte, das einen Abkommensentwurf über den Transitverkehr BRD-DDR-osteuropäische Länder darstellte, in dem aber Berlin nicht erwähnt wurde.³ Der französische Botschafter⁴ habe dringend empfohlen, ein derartiges Papier nicht zu übergeben, da „Transit“ für die DDR weiterhin und in erster Linie den Zugangsweg nach Berlin bedeute und jedes noch so sorgfältig formulierte Papier unserer Seite von ihr in diesem Sinne interpretiert werden würde, damit aber die Gefahr einer unwiderruflichen Präzedenzwirkung erwachse. Die Amerikaner und Engländer hätten sich diesem Votum angeschlossen und StS Bahr habe darauf zugesagt, das Papier nicht zu übergeben.⁵ (Dieser Vorgang wurde mit DB Nr. 607 vom 8.3.⁶ und DB Nr. 654 vom 10.3.⁷ angesprochen).

1 Hat Ministerialdirektor von Staden am 24. März 1971 vorgelegen, der handschriftlich für Referat II A 1 vermerkte: „Die drei Botschaften und Moskau müssen genauso viel wissen, wie wir den Alliierten sagen. Man kann die Unterrichtung auf Botschafter, Gesandten, BotschaftsR[at] (zusätzllich) beschränken.“

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well am 24. März 1971 vorgelegen, der den Drahtbericht an Legationsrat I. Klasse Bräutigam weiterleitete.

Hat Bräutigam am 1. April 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Betr[effend] die Frage d[er] Unterrichtung hat Gespräch Staden – Bahr am 1.4. stattgefunden.“

2 Vortragender Legationsrat I. Klasse van Well unterrichtete in dem am 18. März 1971 konzipierten Drahterlaß die Botschaften in London, Moskau, Paris und Washington sowie die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel und den Beobachter bei den Vereinten Nationen in New York über das neunte Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl. Vgl. VS-Bd. 4486 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

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

4 Jean Sauvagnargues.

5 Vgl. dazu Dok. 85, Anm. 2.

6 Botschafter Ruete, Paris, berichtete über ein Gespräch mit dem französischen Außenminister. Schumann habe betont, „daß seine Hauptsorge der Regelung des Transit-Verkehrs von der Bundesrepublik nach West-Berlin gelte; er finde die Verbissenheit erstaunlich, mit der die Sowjets bemüht seien, diese Frage einer bilateralen Regelung durch die Bundesrepublik und die DDR zuzuführen. [...] Schumann versicherte wiederholt, daß er volles Vertrauen in unsere Haltung habe. Zwischen den Zeilen klang jedoch deutlich die Sorge an, daß wir uns auf eine bilaterale Lösung der Zugangsfragen und des innerstädtischen Verkehrs einlassen könnten.“ Vgl. VS-Bd. 9780 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

7 Botschafter Ruete, Paris, übermittelte die Einschätzung des französischen Außenministeriums, „daß Moskau und Ostberlin zunächst darauf abstellen, mit den Gesprächen Bahr – Kohl und Müller – Kohrt einen Zustand zu erreichen, der eine Mandatserteilung der Vier zu innerdeutschen Ge-

Weiter wurde Mitarbeiter im Quai gesagt, daß Kohl bei dem Gespräch am 17.3.⁸ einen Verkehrsvertragsentwurf übergeben (nicht nur darauf verwiesen) habe, in dem praktisch nur von Berlin die Rede sei und der die französischen Befürchtungen hinsichtlich der DDR-Absichten voll bestätigt habe.

2) Die Tatsache, daß meine zuständigen Mitarbeiter und ich mangels Information nicht in der Lage sind, auf Rückfragen unserer – informierten – Gesprächspartner im Quai d'Orsay einzugehen, erschwert nicht nur die Wahrnehmung der hiesigen Aufgaben. Sie könnte darüber hinaus das Mißtrauen unserer französischen Partner nähren, daß die innerdeutschen Gespräche eine weitere Zielsetzung haben, als wir den Alliierten bisher eröffnen wollen, und bei ihnen die Befürchtung erwecken, daß ihre eventuellen Einwendungen und Bedenken von der Botschaft nicht hinreichend nach Bonn berichtet werden.

Ich wäre daher für laufende angemessene Unterrichtung über die innerdeutschen Gespräche dankbar.

[gez.] Ruete

VS-Bd. 4486 (II A 1)

Fortsetzung Fußnote von Seite 495

sprächen über den Berlin-Zugang unterlaufe und hinfällig mache. Es komme nun darauf an, durchzuhalten und gestellte Fällen zu umgehen. Wenn dieser Grundsatz befolgt werde, sei nicht einzusehen, warum Moskau, das nach fr[an]z[ösischer] Auffassung an der Ratifizierung der Verträge, an einer KSE und also auch an einer Berlin-Regelung interessiert sei, nicht schließlich doch das notwendige Entgegenkommen zeigen werde. [...] Es könne noch eine zähflüssige Verhandlungsperiode bevorstehen; je deutlicher jedoch dem östlichen Gesprächspartner klar werde, daß es hinsichtlich des Berlin-Zugangs keinen Kompromiß geben werde, es sei denn, er werde unter einem Vier-Mächte-Dach ausgehandelt, desto größer sei unsere Hoffnung, das erstrebte Ziel zu erreichen: Einen Berlin-Zugang, der zum ersten Mal seit 1945 auch vertraglich gesichert sei.“ Vgl. VS-Bd. 9780 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

⁸ 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.

Botschafter Lahr, Rom, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-11237/71 VS-vertraulich
Fernschreiben Nr. 352

Aufgabe: 24. März 1971, 18.15 Uhr¹
Ankunft: 24. März 1971, 19.15 Uhr

Betr.: Farbfernsehen²

Ich hatte Gelegenheit, Einsicht in ein Schreiben zu nehmen, das Ministerpräsident Chaban Delmas kürzlich an Ministerpräsident Colombo in der Frage des Farbfernsehens gesandt hat.

Der Zeitpunkt der Absendung dürfte in Zusammenhang mit der bevorstehenden Reise Colombos nach Bonn³ stehen.

Nach einem Seitenhieb auf „europäische Großunternehmen“, die für die Einführung von PAL in Italien kämpften, führt Chaban Delmas aus, es käme ihm hauptsächlich darauf an, daß Italien sich nicht einer Zusammenarbeit entziehen dürfe, die Frankreich und Italien gemeinsam im Mittelmeerraum im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit im Interesse Europas durchzuführen hätten.⁴ Das gegebene Instrument hierfür sei das SECAM-System. Er insistiert, daß Italien nunmehr eine Entscheidung treffe.

Der Brief gehört in die ununterbrochene Reihe von Interventionen und Pressionen, die die französische Regierung auf Italien ausübt, um es von der z.Z. zugunsten von PAL getroffenen Vorentscheidung⁵ abzubringen. Ich habe ge-

1 Hat Vortragendem Legationsrat Steger am 5. April 1971 vorgelegen, der den Drahtbericht an Legationsrat I. Klasse Schmidt und Vortragenden Legationsrat I. Klasse Hansen „n[ach] R[ückkehr]“ weiterleitete und für Referat I A 4 handschriftlich vermerkte: „Ist die Frage angeschnitten worden?“ Hat Schmidt am 5. und Hansen am 13. April 1971 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat Reitberger am 15. April 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Ja, von deutscher Seite, ohne geringste Ital[ienische] Reaktion.“ Vgl. Anm. 9.

2 In Italien konkurrierten das von Unternehmen aus der Bundesrepublik entwickelte Farbfernseh-System PAL (Phase Alternating Line) mit dem von französischen Firmen vertriebenen System SECAM (Système en couleur avec mémoire). Vgl. dazu AAPD 1970, II, Dok. 265.

3 Ministerpräsident Colombo hielt sich am 2./3. April 1971 in Bonn auf. Vgl. dazu Dok. 114 und Dok. 119.

4 Am 17. Mai 1971 berichtete Gesandter Steg, Rom, in einem französischen Gutachten von Mitte Mai 1971 für die italienische Regierung werde unter politischen Gesichtspunkten „erneut die gemeinsame französisch-italienische Mittelmeerpolitik beschworen. Es müsse auch ein Gegengewicht zu dem wirtschaftlich-politischen Machtzentrum Europas geschaffen werden, das mehr und mehr unter dem Gewicht Deutschlands leidet.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 559; VS-Bd. 9802 (I A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

5 Am 24. November 1970 sprach Bundeskanzler Brandt Ministerpräsident Colombo auf die Einführung des Farbfernseh-Systems PAL an. Colombo antwortete, daß die italienische Entscheidung aufgrund der Lage der italienischen Wirtschaft verschoben werden müsse, und kündigte „weitere vergleichende Untersuchungen“ an, „bei denen alle Faktoren Berücksichtigung finden“ würden. Vgl. die Gesprächsaufzeichnung; Bundeskanzleramt, AZ: 21-30 100 (56), Bd. 35; B 150, Aktenkopien 1970.

Am 26 Februar 1971 informierte Botschafter Lahr, Rom, darüber, daß noch immer keine Entscheidung zugunsten eines der beiden Systeme gefallen sei. Es gebe Anzeichen dafür, daß der italienische Postminister Bosco die Einführung von SECAM favorisiere. Die „wirkliche Entscheidung über das Farbfernsehen“ werde jedoch „zwischen Ministerpräsident Colombo, dem Minister für Staatsbeteiligungen Piccoli und Haushaltminister Giolitti“ fallen: „Alle drei Persönlichkeiten gelten als für PAL und für die Wünsche der italienischen Elektroindustrie aufgeschlossen. Offen bleibt aller-

genüber meinen italienischen Gesprächspartnern, auch gegenüber Ministerpräsident Colombo, darauf hingewiesen, daß eine einheitliche Fernsehpolitik auf der Basis von SECAM im Mittelmeerraum schon deswegen illusionär sei, weil die neben Italien und Frankreich wichtigsten Länder, Spanien⁶, Jugoslawien⁷, sich bereits für PAL entschieden hätten. Im übrigen sei eine italienisch-französische Zusammenarbeit im Mittelmeer sicherlich dann eine gute Sache, wenn sie wirklich „im Interesse Europas“, d. h. im Sinne einer Heranführung des Mittelmeerraumes an Europa erfolge. Im vorliegenden Falle würde jedoch nach meiner Auffassung das Gegenteil geschehen, indem auf dem Gebiete des Farbfernsehens ein Graben zwischen dem Mittelmeerraum und dem übrigen Europa entstehe, während andererseits der Mittelmeerraum, der ohnehin schon in bedenklichem Maße östlichen Einflüssen ausgesetzt sei, sich mit Hilfe von SECAM auch auf diesem Gebiet dem Osten erschließe. Die jüngst in Kairo zugunsten von SECAM getroffenen Entscheidung z. B. zeige deutlich, daß sich Ägypten damit dem europäischen Osten nähern wolle.

Die insistente Art, mit der die französische Regierung auf die italienische Regierung einwirkt, hat hier teilweise verstimmt und empfiehlt sich nicht zur Nachahmung. Andererseits muß verhindert werden, daß die italienische Regierung angesichts der nicht einfachen Situation, in die sie durch ihr jahrelanges Zögern geraten ist, sich nicht letztlich unter dem Gesichtspunkt des geringeren Widerstandes entscheidet. Vielmehr sollte Italien – in freundschaftlicher und dem italienischen Selbstbewußtsein Rechnung tragender Weise – erneut gesagt werden, daß unser Interesse unvermindert anhält. Die im November von dem Herrn Bundeskanzler gewählte Formel „wir hoffen auf eine europäische Option Italiens“, ist m. E. die geeignetste. Sie hat seinerzeit ihren Eindruck nicht verfehlt und sollte bei dem bevorstehenden Gespräch des Herrn Bundeskanzlers mit Ministerpräsident Colombo⁸ wiederholt werden.⁹

[gez.] Lahr

VS-Bd. 9802 (I A 3)

Fortsetzung Fußnote von Seite 497

dings weiter die Frage, ob und wann sich diese drei Minister innenpolitisch stark genug fühlen, diese Entscheidung gegenüber den Kreisen zu vertreten, die im Farbfernsehen einen unnötigen Luxuskonsum sehen, der die Gegensätze zwischen Arm und Reich weiter vertiefen muß.“ Vgl. den Schriftbericht; Referat III A 8, Bd. 485.

6 Zur spanischen Entscheidung für das Farbfernseh-System PAL vgl. AAPD 1970, I, Dok. 24.

7 Botschafter Jaenische, Belgrad, führte dazu am 3. Februar 1971 aus, daß der jugoslawische Bundesexekutivrat zwar keinen Beschluß über die Einführung des PAL-Systems gefaßt habe, daß aber „das Belgrader Fernsehen alle technischen Vorbereitungen für die Aufnahme von Farbfernsehsendungen auf der Grundlage des PAL-Systems ab 1.1.1972 getroffen“ habe. Vgl. den Drahtbericht Nr. 57; Referat III A 8, Bd. 485.

8 Im Rahmen eines deutsch-italienischen Regierungsgesprächs am 2. April 1971 wurde seitens der Bundesregierung erneut darauf hingewiesen, daß „bei einer italienischen Entscheidung zugunsten des deutschen PAL-Farbfernsehsystems eine europäische Lösung gefunden werden solle“. Ministerpräsident Colombo ging auf diese Anregung nicht ein. Vgl. die Gesprächsaufzeichnung; VS-Bd. 1631 (I A 7); B 150, Aktenkopien 1971.

Vgl. dazu auch Anm. 1.

9 Am 17. Mai 1971 berichtete Gesandter Steg, Rom: „Ungeachtet der an beide konkurrierende Seiten gerichteten italienischen Bitte, sich wegen der italienischen Entscheidung vorerst zu gedulden, hat die französische Regierung in den letzten Tagen eine neue, breit angelegte Werbeaktion entfaltet, um eine schnelle Entscheidung Italiens zu ihren Gunsten herbeizuführen. Anlaß hierzu bietet offensichtlich der Geldmangel bei den Parteien der Mitte-Links-Koalition vor den Regionalwahlen

Botschafter von Hase, London, an das Auswärtige Amt**I A 2-81.12-94.09 VS-Nfd****24. März 1971¹****Fernschreiben Nr. 725****Aufgabe: 25. März 1971, 09.48 Uhr****Ankunft: 25. März 1971, 11.04 Uhr**

Betr.: Britischer EG-Beitritt

hier: deutsches Interesse am Erfolg der Erweiterungsverhandlungen

I. Premierminister Heath wird Deutschland in einem Zeitpunkt besuchen², in dem die Erweiterungsverhandlungen und die Beitrittsdiskussionen in Großbritannien intensiver werden. Der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften ist nicht ungefährdet. Ob er zustande kommt, hängt von den Verhandlungen in Brüssel ebenso ab wie von der innenpolitischen Lage in Großbritannien, wo zur Zeit selbst ernsthafte Beitrittsverfechter beider Parteien hinsichtlich eines Erfolges unsicher zu werden beginnen und gelegentlich überlegen, welche Konsequenzen ein Scheitern haben würde.

In der nächsten Zeit werden entgegengesetzte Standpunkte sowohl in Brüssel wie im britischen Parlament und Öffentlichkeit oft hart aufeinanderprallen. Die Gefahr besteht, daß in dieser Diskussion die langfristigen Ziele und Interessen gelegentlich aus dem Gesichtskreis geraten.

Wir und unsere Partner müssen uns, scheint mir, stets bewußt bleiben,

- daß dies für absehbare Zeit wohl die letzte Chance ist, Großbritannien in die Gemeinschaften einzuführen,
- daß wir das, was wir in dieser entscheidenden Stunde versäumen, kaum wieder einholen können,

Fortsetzung Fußnote von Seite 498

am 13. Juni 1971.“ Zu diesem Zweck seien die „den Christdemokraten und Sozialisten in Aussicht gestellten Zuwendungen für den Fall einer italienischen Entscheidung für SECAM“ erhöht worden. Steg stellte fest: „Das neue französische Angebot geht offensichtlich erheblich über die im Vorjahr im Gespräch befindliche Summe von ca. 3 Mio. DM hinaus, die als Vorauszahlung für rückzuerstattende Lizenzgebühren von Frankreich geleistet werden sollte. Die Höhe des jetzigen französischen Angebotes ist nicht bekannt, andeutungsweise ist von einem Betrag von 10 Mio. DM die Rede.“ Ein Vertreter der Firma AEG-Telefunken sei „bei einem Rom-Besuch aus anderem Anlaß am 13. Mai von einem D[emocrazia]C[ristiana]-Abgeordneten erneut zu einer entsprechenden deutschen Leistung aufgefordert“ worden. Vgl. den Drahtbericht Nr. 559; VS-Bd. 9802 (I A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

Am 23. November 1971 teilte Botschafter Lahr, Rom, mit, daß mit einer italienischen Entscheidung zugunsten eines der beiden Farbfernseh-Systeme vor der Neuwahl des Staatspräsidenten am 23. Dezember 1971 nicht zu rechnen sei. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 1335; Referat II A 8, Bd. 485.

¹ Hat Vortragendem Legationsrat Freiherr von Stein am 1. April 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „1) Im Beisein von H[errn] Botsch[after] v[on] Hase im Hause StS in Bonn besprochen (26. III.). 2) Gespräch Lautenschlager – v[on] d[er] Gablenz. 3) H[err] Hallier (MB) gebeten, FS BM nach Rückkehr vorzulegen. 4) BKA (VLR I Fischer) um Aufnahme in Unterlagen Heath-Besuch gebeten.“

² Premierminister Heath hielt sich am 4. April 1971 in Berlin (West) und am 5./6. April 1971 in Bonn auf. Vgl. dazu Dok. 120, Dok. 121, Dok. 123 und Dok. 124.

- daß ein Scheitern des Beitritts Rückwirkungen haben wird, die man nur mit denen vergleichen kann, die sich nach dem Scheitern der EWG-Verhandlungen ergaben, wobei mehr als fraglich ist, ob eine auch nur annähernd so brauchbare Ersatzlösung – mutatis mutandis – wie nach der EWG-Krise gefunden werden kann³,
- daß die Verhandlungen über die Prozentanteile während der Übergangszeit⁴, über neuseeländische Butter und Commonwealth-Zucker⁵ zwar wichtig sind, daß ein Scheitern der Verhandlungen uns und der Gemeinschaft aber Kosten in einer unvergleichlich höheren Größenordnung verursachen würde.

II. Es gibt eine Menge guter Gründe für den Beitritt. Sie lassen sich aber oft nur schwer in Zahlen ausdrücken oder konkret belegen. Leichter sind die Folgen eines Scheiterns der Beitrittsverhandlungen darzustellen: ob Großbritannien auf sich allein gestellt und ohne die vom Beitritt erwartete Dynamik seine Wirtschaft sanieren kann, ist fraglich. Was aber dann? Obwohl Großbritannien dann nicht im Gemeinsamen Markt ist, wird die bestehende wirtschaftliche und währungspolitische Verflechtung uns zwingen, Großbritannien weitere Stand-by-Kredite zu gewähren, ohne Aussicht, hierdurch Schwächen der britischen Wirtschaftsstruktur langfristig zu heilen.

- Wenn es Großbritannien in einer dem englischen Charakter durchaus entsprechenden Trotzreaktion dennoch gelingen sollte, die beträchtlichen Reserven im Lande und in der Welt zu mobilisieren und die Wirtschaft strukturell gesunden zu lassen, dann wird der britische Handel eher gegen die EWG gerichtet sein und die britischen Warenströme werden sich möglicherweise vom Kontinent nach anderen Absatzmärkten abkehren.
- In beiden Fällen wird sich die wirtschaftliche Isolierung Großbritanniens in Europa auch politisch auswirken. Großbritannien würde eine dem Festland vorgelagerte Insel bleiben, deren europäisches Engagement und deren Verteidigungsanstrengung innerhalb der NATO sicherlich nachlassen würden. Neutralistische und auch isolationistische Tendenzen würden weiteren Auftrieb gewinnen. Neue Frontstellungen innerhalb der westlichen Bündnisse könnten sich ergeben. In der Deutschland- und Berlin-Frage, in der Frage der militärischen Präsenz in der Bundesrepublik und Berlin würden die britische Öffentlichkeit, das Parlament und die Regierung sicher weniger engagiert denken und handeln als bisher.
- In seiner politischen Blickrichtung, die während des letzten Jahrzehnts fast ausschließlich Europa galt, würde sich Großbritannien neu zu orientieren suchen und die Beziehungen zu den USA, vielleicht auch zu einigen Commonwealth-Staaten und Japan sowie zur UdSSR intensivieren. Ob Großbritanniens Haltung uns und unseren Problemen gegenüber dann immer noch so eindeutig und zuverlässig voraussehbar erscheinen wird wie heute, ist sehr

³ Nach dem Scheitern der Verhandlungen am 28./29. Januar 1963 über einen britischen Beitritt zur EWG wurde der Kontakt zwischen Großbritannien und der Europäischen Gemeinschaft über die WEU aufrechterhalten. Vgl. dazu AAPD 1963, I, Dok. 60 und Dok. 79.

⁴ Zur Frage der Übergangsregelungen im Finanzbereich vgl. zuletzt Dok. 97, besonders Anm. 9 und 10.

⁵ Zum Stand der Verhandlungen vgl. Dok. 97, besonders Anm. 6 und 8.

zu bezweifeln. Von den bilateralen Beziehungen der Sechs zu Großbritannien werden die Deutschen am meisten leiden.

Ihre erfreuliche Entwicklung im letzten Jahrzehnt beruhte vor allem auf dem Bewußtsein gemeinsamer Interessen und dem Gefühl vieler Briten, in Deutschland einen natürlichen Bundesgenossen auf dem Kontinent zu haben. Die Enttäuschung über ein Scheitern der Beitrittsverhandlungen wird sich – sachlich ungerechtfertigt, aber psychologisch bedingt – mehr gegen uns als gegen Frankreich kehren und alte Vorurteile neu beleben.

- Ohne das Gegengewicht einer aktiven und erfolgreichen Westpolitik verliert unsere Ostpolitik Erfolgsaussichten. Moskau wird das Scheitern der Erweiterungsverhandlungen als gutes Ergebnis seiner traditionellen Taktik betrachten, die westlichen Staaten gegeneinander auszuspielen. Unsere eigene Verhandlungsposition und unser Gewicht wird geschwächt. Dem hier und da bestehenden Mißtrauen gegen unsere Ostpolitik kann nicht mehr mit dem Hinweis auf unsere fester und tiefer werdende Verankerung im Westen begegnet werden.
- Aber nicht nur Großbritannien und die einzelnen Partner der EWG werden geschwächt, auch die Gemeinschaft als Ganzes verliert ihre politische Schwungkraft, die sie heute nicht zuletzt der Aussicht auf Erweiterung verdankt. Innerer Ausbau und politische Einigung schreiten langsamer fort oder stagnieren ganz, da diefordernde Aufgabe, eine neue Form für die erweiterte Gemeinschaft zu finden, fortfällt. Die Enttäuschung über das Scheitern der Erweiterung wird alten Streit unter den Sechs neu beleben. Nicht nur das wirtschaftliche und technologische Potential Großbritanniens, sondern auch seine politische Erfahrung und sein weltweites Ansehen und seine Weltoffenheit gehen der EWG verloren. Das politische Ziel, der Stimme Europas in der Welt Gehör zu verschaffen, läuft unter diesen Umständen Gefahr, hinter der Vertretung enger Wirtschaftsinteressen zurückzutreten. Europa verliert jede Anziehungskraft für die Jugend. Die Stellung Europas in der Welt und damit in der zu erwartenden Nord-Süd-Auseinandersetzung zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern wird entscheidend geschwächt.

III. Es ist schon jetzt vorauszusehen, daß die Verhandlungen unter Zeitdruck geraten werden. Der Zeitfaktor kann unter Umständen von größerer Bedeutung für die Beitrittsverhandlungen werden als die materiellen Ergebnisse der Brüsseler Verhandlungen.

Die britische Regierung läuft ein großes Risiko, wenn die Frage des Beitritts zur Zeit der Parteitage (September/Oktober 1971⁶) vom Parlament noch nicht entschieden ist. In diesem Falle würden die Wahlkreise ihr Gewicht – und zwar ohne Zweifel eher gegen den Beitritt – in die Waagschale werfen. Die Spannung zwischen den Ansichten in den Wahlkreisen und der eigenen Meinung ist für viele ernsthafte Befürworter des Beitritts unter den Parlamentariern schon heute nur schwer zu ertragen. Die Belastung auf einem Parteitag, wenn die Fraktion von den „grass roots“ zur Rechenschaft gezogen und zur Ord-

⁶ Der Parteitag der Labour Party fand vom 4. bis 8. Oktober, der Parteitag der Konservativen Partei vom 13. bis 16. Oktober 1971 in Brighton statt.

nung gerufen wird, kann manches Parlamentsmitglied, das im Sommer noch für den Beitritt gestimmt hätte, jetzt vor die Entscheidung Wiederwahl und Ja-Stimme in der Beitrittsfrage stellen.

Unsere vitalen nationalen Interessen sind eng mit einem Erfolg der Beitrittsverhandlungen verknüpft. Wir müssen diesem Umstand in unseren außenpolitischen Überlegungen eine hohe Priorität einräumen. Es ist daher nötig, schon jetzt zu überlegen, mit welchen Vorschlägen wir die Verhandlungen, falls sie im Mai-Marathon⁷ stecken bleiben, wieder flottmachen können. Angesichts unseres eigenen Interesses am Erfolg der Verhandlungen sollten auch die Möglichkeiten deutscher Sonderanstrengungen ins Auge gefaßt werden. Solche Pläne könnten sich z. B. am Modell der deutsch-britischen Bemühungen um die britische Beteiligung am NATO-Infrastrukturprogramm⁸ inspirieren. Sie müßten so ausgestattet werden, daß sie den britischen Stolz nicht verletzen und es Frankreich schwer machen sie abzulehnen, wenn es nicht das Odium auf sich laden will, die Verhandlungen erneut an einem politisch motivierten Veto scheitern zu lassen. Unter Hinweis auf die historische Größenordnung der anstehenden Entscheidungen sollte der Versuch gemacht werden, für solche Pläne eine möglichst breite parlamentarische Mehrheit im Bundestag zu gewinnen.

[gez.] Hase

Ref. III E 1, Bd. 1896

⁷ Zur sechsten Verhandlungsrunde des EG-Ministerrats mit Großbritannien vom 11. bis 13. Mai 1971 in Brüssel vgl. Dok. 169.

⁸ Zur britischen Beteiligung am „European Defense Improvement Program“ (EDIP) vgl. Dok. 48.

**Aufzeichnung des
Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dietrich**

III A 4-83.71/0/94.29/708¹/71 geheim

26. März 1971¹

Herrn Staatssekretär² zur Information

Betr.: Deutsch-sowjetische Luftverkehrsverhandlungen in Moskau vom 10.
bis 24. März 1971

I. Ergebnis:

- 1) Gegenüber der ersten Verhandlungsrounde vom Dezember 1968 in Bonn³ hat die zweite Runde vom März 1971 in Moskau praktisch keine Fortschritte gebracht.
- 2) Festzuhalten ist, daß die deutsche (und insbesondere alliierte) Position hinsichtlich der Mitwirkung der Sowjetunion, der drei Alliierten und der DDR bei einem Anflug Berlin-Tegels durch die Lufthansa nunmehr eindeutig präzisiert worden ist (s. Drahtweisung Plurex Nr. 1461 vom 19.3.1971 geh.)⁴. Sie steht im Widerspruch zur bisherigen Auffassung der Sowjetunion, wie sie auch im Gegenvorschlag der sowjetischen Delegation, wenn auch noch nicht in ausformulierter Form, zum Ausdruck kommt (s. Delegationsbericht Nr. 11 vom 23.3.1971)⁵.

¹ Die Aufzeichnung wurde von Ministerialdirektor Herbst mit Begleitvermerk vom 26. März 1971 an Staatssekretär Freiherr von Braun geleitet. Dazu vermerkte er: „Hiermit wird eine Aufzeichnung des Referatsleiters III A 4 vorgelegt, der – zusammen mit LR I Joetze von Referat II A 1 – Mitglied der deutschen Verhandlungsdelegation in Moskau war, die von MD Dr. Schmidt-Ott/BM Verkehr geleitet wurde. Die Aufzeichnung ist mit Dr. Joetze abgestimmt worden. Abt. III wird mit Abt. Pol demnächst einem ersten Gedankenaustausch über das weitere Procedere führen.“

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Dietrich erneut am 19. April 1971 vorgelegen, der die Aufzeichnung an Ministerialdirigent Robert weiterleitete.

Hat Robert am 20. April 1971 vorgelegen.

² Hat Staatssekretär Freiherr von Braun am 1. April 1971 vorgelegen, der die Aufzeichnung an Staatssekretär Frank „n[ach] R[ückkehr]“ weiterleitete.

Hat laut Vermerk des Legationsrats I. Klasse Vergau vom 16. April 1971 Frank vorgelegen.

³ Zu den Verhandlungen vom 10. bis 17. Dezember 1968 vgl. AAPD 1968, II, Dok. 423.

⁴ Staatssekretär Freiherr von Braun erläuterte, daß in einer Staatssekretärbesprechung am 19. März 1971 im Bundeskanzleramt „die Tragweite der sowjetischen Weigerung, Berlin-Tegel als Zwischenlandpunkt zu benennen“, im Vordergrund gestanden habe: „Es bestand der Eindruck, daß sich die Sowjets freie Hand behalten wollten für spätere Verhandlungen über die Einbeziehung West-Berlins in den internationalen Luftverkehr. Ihre Einlassung schließt nicht aus, daß sie ein Mitspracherecht für sich selbst und sogar für die DDR bei der Erteilung von Landegenehmigungen in Anspruch nehmen. Hier können große Gefahren für die Zukunft der West-Berliner Flughäfen liegen. [...] Die Drei Mächte haben in den Konsultationen mit uns jedoch darauf bestanden, jeden Eindruck zu vermeiden, daß die Sowjets ein solches Recht in Anspruch nehmen könnten. Sie sind nach eingehender Prüfung der Rechtslage zu der Auffassung gelangt, daß nur sie allein zuständig sind für die Erteilung der Landegenehmigung in West-Berlin“. Vgl. VS-Bd. 8776 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1971.

⁵ In der Verhandlung am 23. März 1971 führte die sowjetische Seite aus, daß es hinsichtlich einer Einbeziehung des Flughafens Berlin-Tegel in ein Abkommen für sie „um einen Punkt gehe, für den es besondere Regelungen gebe. Die Sowjetunion sei Teilhaber an dieser besonderen Regelung. Wenn die sowjetische Seite schon jetzt ihre Zustimmung zur Aufnahme Berlin-Tegels in den Fluglinienplan gebe, so würde sie damit die Lösung einer Frage präjudizieren, die nur das Ergebnis ei-

3) Deutsche (und alliierte) Position,

für die in einem deutsch-sowjetischen Notenwechsel folgender Wortlaut vorgeschlagen wurde:

„a) Die Regierung der UdSSR wird sich damit einverstanden erklären, daß der im deutschen Teil des Fluglinienplans offengehaltene Zwischenlandepunkt zu gunsten Berlin-Tegels ausgenutzt wird, sobald

b) die Zustimmung der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs zur Landung in Berlin-Tegel vorliegt.

c) Ferner ist die Überfluggenehmigung der DDR einzuholen.“⁶

4) Sowjetische Position

wie sie als (noch nicht ausformulierter) Vorschlag der deutschen Delegation mitgeteilt wurde:

a) Die Bundesrepublik wird mit der Sowjetunion den offen gehaltenen Zwischenlandepunkt später vereinbaren.

b) Die deutsche Seite gibt eine einseitige Erklärung ab, wonach „die Bundesregierung beabsichtigt, mit den entsprechenden Ländern Verhandlungen über die Einholung ihres Einverständnisses zur Zwischenlandung der Lufthansa in Berlin-Tegel auf ihren Flügen in die Sowjetunion zu führen.“

5) Der von der deutschen Delegation Bonn gegenüber angeregte Versuch, das Luftverkehrsabkommen, wenn irgend möglich, ohne Präzisierung der beiderseitigen Positionen hinsichtlich Tegels abzuschließen⁷, unterblieb aus den in der o. a. Drahtweisung enthaltenen Gründen.

6) Eine Hoffnung, die Sowjetunion (und die DDR) könnten sich der präzisierten westlichen Position im Grundsätzlichen annähern, erscheint mehr als gewagt. Die sowjetische Delegation zeigte sich aber an einer möglichst baldigen Fortsetzung der Verhandlungen interessiert.

II. Bewertung:

1) Der nach der ersten Verhandlungs runde zwischen der deutschen und der sowjetischen Regierung geführte Notenwechsel⁸ hatte zwar die Bereitschaft der Sowjetunion aufgezeigt, den von uns gewünschten Einflug der Aeroflot von Berlin-Schönefeld nach Frankfurt/Main über Eger (also außerhalb der Grenze

Fortsetzung Fußnote von Seite 503

der Vereinbarung der Vier Mächte sowie der Bundesrepublik mit der DDR sein könnte. Da die Sowjetunion sich an ihre internationalen Verpflichtungen halten müsse, könne sie über diesen Punkt nicht einseitige Regelungen mit der Bundesrepublik Deutschland treffen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 544 des Ministerialdirektors Schmidt-Ott, Bundesministerium für Verkehr, z. Z. Moskau; VS-Bd. 8776 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1971.

6 Vgl. die mündliche Erklärung, die die Delegation der Bundesregierung am 22. März 1971 in Moskau vortrug, VS-Bd. 8776 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1971.

7 Am 16. März 1971 schlug Ministerialdirektor Schmidt-Ott, Bundesministerium für Verkehr, z. Z. Moskau, vor, den Zwischenlandepunkt Berlin-Tegel nicht in Luftverkehrsabkommen selbst, sondern in einem begleitenden „Delegationsleiterbrief“ zu erwähnen. Vgl. den Drahtbericht Nr. 483; VS-Bd. 4635 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1971.

8 Zu den Noten der Bundesregierung vom 7. September 1969, 15. Mai 1970 und 14. September 1970 vgl. AAPD 1969, II, Dok. 292, sowie AAPD 1970, I, Dok. 154, und AAPD 1970, III, Dok. 425. Zur Note der Bundesregierung vom 8. Januar 1971 vgl. Dok. 7, Anm. 3.

Zu den sowjetischen Noten vom 19. Januar, 29. Juli und 27. Oktober 1970 vgl. AAPD 1970, I, Dok. 13, sowie AAPD 1970, III, Dok. 417 und Dok. 496. Zur sowjetischen Note vom 10. Februar 1971 vgl. Dok. 57, Anm. 2.

zwischen BRD und DDR) „im positiven Sinne“ zu behandeln. Als Gegenleistung erwartete die sowjetische Seite volle Verkehrsrechte auf dieser Strecke.

Daraufhin waren von deutscher Seite – neben der Einsetzung von Berlin-Tegel in den deutschen Teil des Fluglinienplans – gleichwertige Gegenrechte wie z.B. volle Verkehrsrechte für Tegel–Moskau angemeldet worden. Der sowjetische Einflug über Eger ist in Moskau aber gar nicht behandelt worden.

2) Einziger entscheidender Verhandlungsgegenstand wurde vielmehr die Frage der Einbeziehung von Berlin-Tegel in den deutschen Teil des Fluglinienplans (als Voraussetzung für Zwischenlandungen der Lufthansa ohne oder mit vollen Verkehrsrechten).

3) Der Notenwechsel enthält zwar nichts über Art und Grundlagen der für einen Anflug von Tegel erforderlichen Mitwirkung der Vier Mächte und der DDR. Die Behauptung der sowjetischen Delegation aber, sie habe mit der Benennung Tegels als Zwischenlandepunkt gegenwärtig nicht gerechnet, steht mit der Entwicklung seit der ersten Verhandlungsrunde nicht im Einklang:

a) Die Ausdrucksweise in den Noten der Sowjetunion, die Benennung Tegels „wirft eine neue Frage auf“, mag zwar für sich allein einem „njet“ gleichkommen. Dem stehen jedoch entgegen die deutsche Note vom 15. Mai 1970 über Tegel als Zwischenlandepunkt der Lufthansa sowie das am 8. Januar⁹ und 10. Februar 1971¹⁰ von den Staatssekretären von Braun bzw. Frank gegenüber dem sowjetischen Botschafter Zarapkin geltend gemachte deutsche Interesse an vollen Verkehrsrechten auf der Strecke Tegel–Moskau. In keinem Fall aber ist von der sowjetischen Seite ein Hinweis darauf gemacht worden, daß sie einer Gewährung voller Verkehrsrechte auf dieser Strecke oder gar der bloßen Benennung von Tegel im Fluglinienplan ablehnend gegenüberstehe.

b) Zu der von der sowjetischen Delegation in Moskau eingenommenen Haltung gegen Tegel könnte allerdings etwas beigetragen haben, daß die deutsche Delegation von einem Vertreter des BM Verkehr geleitet wurde, der den Sowjets schon aus der ersten Verhandlungsrunde als reiner Luftverkehrsfachmann bekannt ist. Hinzukommen mag noch, daß sich die sowjetische Seite über das gegenwärtige ökonomische Desinteresse der Lufthansa an einer Zwischenlandung in Tegel informiert zeigte.¹¹

c) Die Änderung der sowjetischen Haltung gegenüber Tegel ist offenbar aber erst kurz vor Eintreffen der deutschen Delegation eingetreten. Hierauf deutet u.a. hin, daß der als sowjetischer Delegationsführer benannte zuständige Abteilungsleiter Bessedin im Zivilluftfahrtministerium, der mit dem deutschen Delegationsleiter MD Dr. Schmidt-Ott bereits die erste Verhandlungsrunde in Bonn geleitet hatte, zunächst als krank, dann als „ein wenig krank“ bezeichnet wurde, zugleich aber auf einer Ausstellung erschien und die ihm mehrfach übermittelten Grüße von Herrn Schmidt-Ott unerwidert ließ.

⁹ Für das Gespräch des Staatssekretärs Freiherr von Braun mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin vgl. Dok. 7.

¹⁰ Für das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin vgl. Dok. 57.

¹¹ Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Freiherr von Braun durch Fragezeichen hervorgehoben.

4) Die entscheidenden Gründe für die Änderung der sowjetischen Haltung könnten darin liegen, daß Ende März¹² d.J. der XXIV. sowjetische Parteitag abgehalten wird und auf ihm auch die Frage der zukünftigen Politik gegenüber West-Berlin eine Rolle spielen wird:

- a) Gerade die einen Ausgleich mit der Bundesrepublik Deutschland anstreben den Führungskräfte der Sowjetunion werden, angesichts der hierfür entscheidenden Botschaftergespräche über eine Berlin-Regelung, ihre Politik sicherlich nicht dadurch erschweren wollen, daß sie Berlin-Fragen vorweg in bilaterale deutsch-sowjetische Verträge einbeziehen (vgl. auch die über die Berlin-Klausel ins Stocken geratenen deutsch-sowjetischen Wirtschaftsverhandlungen¹³).
- b) Vielleicht wird die sowjetische Regierung das Luftverkehrsabkommen für die Strecke Frankfurt–Moskau nebst Zusatzvereinbarung für eine Weiterführung über Sibirien nach Tokio sogar erst dann abschließen, wenn eine Berlin-Regelung getroffen worden ist.
- c) Hierfür spricht auch, daß die sowjetische Verhandlungsdelegation mehrfach betonte, bei Berlin-Tegel gehe es um einen Punkt, für den es besondere Regelungen gebe; wenn die sowjetische Seite schon jetzt ihre Zustimmung zur Aufnahme Tegels in den Fluglinienplan gebe, so würde sie damit die Lösung einer Frage präjudizieren, die nur das Ergebnis einer Vereinbarung der Vier Mächte sowie der BRD mit der DDR sein könnte. Da die Sowjetunion sich an ihre internationalen Verpflichtungen halten müsse, könne sie über diesen Punkt nicht einseitige Regelungen mit der BRD treffen.
- d) Wenn die Sowjetunion damit offenbar eine Präjudizierung des Status von (West-) Berlin, dem „Besatzungsgebiet der Vier Mächte“, vermeiden will, dann liegt es auch nahe, daß die sowjetische Delegation für Tegel nicht das bei Fluglinienplänen übliche Verfahren gelten lassen wollte, wonach Zwischenlandepunkte in „Drittländern“ ohne Rücksicht darauf benannt wurden, daß die für den tatsächlichen Anflug erforderlichen Genehmigungen der Drittländer bereits vorliegen oder nicht.
- Zu einem ähnlichen Ergebnis, wenn auch auf Grund der entgegengesetzten Auffassung von der Zugehörigkeit Westberlins zur BRD, war die deutsche Delegation in der ersten Verhandlungsrunde gekommen, als sie für den im deutschen Teil des Fluglinienplans offenen „weiteren Zwischenlandepunkt in Europa“ noch nicht Berlin-Tegel benannte, um der sowjetischen These von der völkerrechtlichen Trennung zwischen Westberlin und der BRD keinen Vorschub zu leisten. (Dieses Bedenken hat die Bundesregierung später fallengelassen, weil aus einem rein technischen Fluglinienplan keine völkerrechtliche Folgerung gezogen werden könne).
- e) Schließlich mag die Ablehnung Tegels (auch) von der Absicht der sowjetischen Regierung bestimmt worden sein, eine deutsche Ungeduld zu manifestieren und durch Sammlung nicht abgeschlossener Verträge einen Druck auf die Botschaftergespräche über Westberlin auszuüben.

12 Korrigiert aus: „Mai“.

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

13 Zur ersten Runde der Verhandlungen mit der UdSSR über ein langfristiges Wirtschaftsabkommen vom 25. Februar bis 5. März 1871 vgl. Dok. 41, Anm. 8.

Hierzu paßt, daß die Änderung der sowjetischen Haltung hinsichtlich Tegels nach der Unterbrechung der (kurz zuvor in Bonn an der Berlin-Klausel gescheiterten) deutsch-sowjetischen Wirtschaftsverhandlungen und erst bei Beginn der Luftverkehrsverhandlungen in Moskau erkennbar wurde.¹⁴

III. Weiteres Procedere:

- 1) Trennung der politischen Probleme von den luftverkehrstechnischen Fragen, deren Gewicht nur noch auf der für die Sibirienstrecke nach Tokio zu schließen den Zusatzvereinbarung liegen wird.
- 2) Politische Prüfung der von dem deutschen Delegationsleiter in Moskau gestellten persönlichen Frage, ob eine Anregung der Bundesregierung, Direktflüge zwischen Frankfurt und Moskau ohne vorherigen Abschluß eines Luftverkehrsabkommens aufzunehmen, Aussicht auf Erfolg haben würde.
- 3) Vorbereitung deutsch-sowjetischer Gespräche über die ausstehenden politischen Probleme, die zu einem geeigneten Zeitpunkt in Bonn (wegen der Konsultation mit den drei Alliierten) zwischen dem Auswärtigen Amt und dem neuen Botschafter Falin geführt werden sollten:
 - a) Direktflüge Frankfurt–Moskau, falls die Prüfung zu Ziffer 2 positiv ausgeht.
 - b) Zeitpunkt und Bedingungen der Aufnahme Tegels in den deutschen Teil des Fluglinienplans (der im sowjetischen Teil bereits Schönefeld vorsieht) sowie die Gewährung voller Verkehrsrechte für die Strecke Tegel–Moskau und Schönefeld–Frankfurt.
 - c) Einverständnis der Sowjetunion mit der Steckenführung für Aeroflot von Schönefeld nach Frankfurt (sowie Köln oder Düsseldorf und München) über Eger und nach Hamburg über die Ostsee unter Vermeidung eines Überflugs der Grenze zwischen DDR und BRD. (Diese letztere Streckenführung ist mit den Alliierten noch nicht konsultiert worden).
 - d) Transfer-Klausel (Art. 6 des im übrigen unterschriften Abkommensentwurfs), die gegenwärtig den Ausdruck „Deutsche Mark“ in russischer Übersetzung als „Mark der Bundesrepublik Deutschland“ vorsieht (gleiches Problem wie in den unterbrochenen deutsch-sowjetischen Wirtschaftsverhandlungen¹⁵).

¹⁴ Am 26. März 1971 meldete Botschafter Allardt, Moskau, das Scheitern der ersten Runde in den Verhandlungen mit der UdSSR über ein Luftverkehrsabkommen, „weil die sowjetische Seite die Benennung Berlin-Tegels als Zwischenlandepunkt im deutschen Fluglinienplan verweigerte“. Zudem sei mit der Weigerung, die Benennung der Währung „Deutsche Mark“ anzuerkennen, ein zweiter „politischer Störfaktor“ ins Spiel gebracht worden, der nicht habe ausgeräumt werden können, nachdem sich die Verhandlungen an der Berlin-Tegel-Frage festgefahren hätten. Allardt äußerte die Überzeugung, daß die sowjetische Verhandlungsführung „in erkennbarer Abhängigkeit vom derzeitigen Stand der Berlin-Gespräche der vier Großmächte und unter dem Eindruck des bevorstehenden XXIV. Parteitages der KPdSU“ gestanden habe. Er kam zu der Schlüßfolgerung, „daß neue Verhandlungen erst begonnen werden sollten, wenn alle politischen Gesichtspunkte eindeutig geklärt sind und die Verhandlungen sich auf technische und kommerzielle Fragen beschränken können.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 574; VS-Bd. 4536 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

¹⁵ Zu der in den Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR für ein langfristiges Wirtschaftsabkommen umstrittenen Zahlungsverkehrsklausel erläuterte Vortragender Legationsrat I. Klasse Klarenaar am 10. März 1971: „Nach deutschem Vorschlag Abwicklung des Zahlungsverkehrs in Deutscher Mark oder anderen frei konvertierbaren Währungen. Sowjetunion will diese Klausel nur übernehmen, wenn sie die Währungseinheit ‚Deutsche Mark‘ im russischen Text mit ‚Mark der Bundesrepublik Deutschland‘ übersetzen kann. Wir sahen keine Veranlassung, auf

(Vergl. auch den in Moskau nicht mehr verwendeten Drahterlaß Nr. 1461 vom 19.3.71 geh.¹⁶)

Eine Notwendigkeit für rasche Entscheidungen besteht nicht. Ref. III A 4 wird mit Ref. II A 1 in Kürze einen ersten Gedankenaustausch über das weitere Vorgehen durchführen.

Dietrich

VS-Bd. 8776 (III A 4)

109

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

26. März 1971¹

Top Secret

To: Henry Kissinger, White House, Washington

From: Egon Bahr

- 1) Falin, den ich auf seinen Wunsch gestern abend in West-Berlin traf, hat mir das sowjetische Berlin-Papier² mit einigen Erläuterungen gegeben. Ich habe Ken Rush noch gestern abend im einzelnen informiert.
- 2) Ich werde in den nächsten Tagen dazu eine Stellungnahme für Sie machen.
- 3) Falin, dessen Frau lebensgefährlich erkrankt war, will nun unmittelbar nach Ostern in Bonn sein. Er ist der Hauptautor des sowjetischen Papiers.
- 4) Sein Hauptpunkt: Die Westmächte würden durch die Berlin-Vereinbarung nicht Rechte bekommen können, die sie nicht haben.
- 5) Er gab sich zweifelhaft in bezug auf den amerikanischen Willen, zu einem Ergebnis zu kommen. Ich widersprach. Wenn man in Moskau den Eindruck

Fortsetzung Fußnote von Seite 507

eine klare Bezeichnung unserer Währung zu verzichten, zumal eine Verwechslungsgefahr mit der Währung der DDR nicht besteht.“ Vgl. Referat III A 6, Bd. 509.

16 Staatssekretär Freiherr von Braun übermittelte folgende Fassungen für den Artikel 6 eines Luftverkehrsabkommens mit der UdSSR: „Finanzielle Verrechnungen und Zahlungen erfolgen aufgrund einer Vereinbarung zwischen den beiderseitigen Luftverkehrsgesellschaften. Diese Verrechnungen und Zahlungen werden zu dem am Tage des Transfers geltenden amtlichen Kurs vorgenommen.“ Sollte diese Fassung nicht akzeptiert werden, könne auf nachstehende Formulierungen ausgewichen werden: „Alle finanziellen Verrechnungen und Zahlungen zwischen den beiden bezeichneten Luftfahrtunternehmen werden in frei konvertierbarer Währung zu dem am Tage des Transfers geltenden amtlichen Kurs vorgenommen. Die Verrechnungsweise wird durch gesonderte Vereinbarungen zwischen den Luftfahrtunternehmen festgelegt.“ Vgl. VS-Bd. 8776 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1971.

1 Durchdruck.

Vgl. Bahr, Zeit, S. 359.

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

gewinnt, daß Washington ernsthaft will, würde er bereit sein, die Verhandlungen in Bonn mit Rush direkt zu machen.³

6) Seine Frage nach den Gesprächen mit Kohl beantwortete ich mit unserem Interesse, daß die Vier Mächte das Thema „Zugang“ möglichst vorziehen und abschließend behandeln. Überraschenderweise widersprach er nicht.

Besten Gruß
[Bahr]

Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 439

110

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II A 1-84.20/11-426/71 geheim

29. März 1971¹

Herrn Staatssekretär²

Betr.: 17. Berlin-Gespräch der vier Botschafter am 26.3.1971

Zur Unterrichtung

I. Ergebnis

Die Sowjets legten ihren Gegenentwurf zum westlichen Entwurf vom 5.2.³ vor.⁴ Abrassimow erklärte, die Sowjets hätten die Elemente des westlichen Pa-

³ Dazu notierte Egon Bahr im Rückblick: „Vielleicht war es ein glücklicher Umstand, daß Falin demnächst als Botschafter nach Bonn kommen würde. Wenn er praktisch wie bisher die Federführung der Berlin-Verhandlungen für Moskau ausüben durfte, dann konnte ich ihn mit Rush direkt zusammenbringen und mir viele gesonderte Termine mit beiden ersparen. Meine Überlegung fiel bei Falin natürlich auf fruchtbaren Boden. [...] Henry hatte den Vorteil dieser Konstruktion sofort erkannt, schlug sie Dobrynin in der mißdeutbaren Form vor, Abrassimow durch Falin zu ersetzen, war erstaunt, daß Dobrynin, offensichtlich informiert, sofort zustimmte, und fragte vier Tage später an, ob ich nicht zur Bilderberg-Konferenz kommen könnte, um uns dort zu besprechen. Das war nun in der Tat dringlich. Bisher schien der ganze Komplex relativ simpel. Wenn nun die Verhandlungen verdeckt bis zur Unterschriftsreife in Bonn geführt werden sollten, würde neben der Substanz die Koordinierung zu einem gleich wichtigen Problem. Wie das die Amerikaner und Russen machten, war ihre Sache. Mir fiel die Aufgabe zu, das Auswärtige Amt, das in der sogenannten Vierergruppe mit den Alliierten die Verhandlungen konsultierte, und den Senat, soweit es um neue Ergebnisse ging, ‚einzustimmen‘, die Opposition, genauer Rainer Barzel, soweit es nötig schien, ins Bild zu setzen, die DDR nicht allein auf sowjetische Begleitmusik zu verweisen und die englischen und französischen Partner so unbefangen zu behandeln, wie das üblich war. Ihnen wie allen anderen durfte die Partie zu dritt nicht aufgedeckt werden; Rush berichtete direkt nach Washington, Falin nach Moskau und ich dem Kanzler, der genau informiert wurde, ohne korrigierend eingreifen zu müssen. Es würde ein Simultanspiel an vielen Brettern werden.“ Vgl. BAHR, Zeit, S. 359f.

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

² Hat laut Vermerk des Legationsrats I. Klasse Vergau vom 2. April 1971 Staatssekretär Frank vorgelegen.

³ Für den Entwurf der Drei Mächte für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 52.

⁴ Für die offizielle englische Übersetzung des sowjetischen Entwurfs vom 26. März 1971 für eine

piers im weitestmöglichen Umfang verwendet; er hoffe, die Vier könnten diese neue Version jetzt bald unterschreiben.

Das nächste Treffen wurde für den 16. April vereinbart.⁵ Ob vorher noch Beratssitzungen stattfinden, blieb offen, da Sauvagnargues Wert darauf legte, daß die Botschafter selbst die Antwort auf das sowjetische Papier erteilen.

II. Bewertung des sowjetischen Schritts

1) Inhalt des Papiers⁶

a) Der sowjetische Entwurf ist ein im grundsätzlichen logisch geschlossener Ausdruck des östlichen Standpunkts. Er ist ein Meisterwerk, insofern als er Aufbauelemente und selbst Formulierungen des westlichen Entwurfs übernimmt und durch Anordnung und kleine Änderungen in ein sowjetisches Konzept verwandelt.

b) Die Substanz des Entwurfs entspricht weitgehend den beim zweiten Durchgang verhärteten sowjetischen Stellungnahmen zum westlichen Papier⁷; sie ist zum Teil noch verschärft und nur in ganz wenigen Punkten positiver. Das Konzept der selbständigen politischen Einheit und der DDR-Souveränität wird zu Lasten des Vier-Mächte-Konzepts deutlich herausgearbeitet. Die Vier-Mächte-Kompetenzen sind nur insoweit konkretisiert, als sie (wie im Allgemeinen Teil⁸) im Sinne einer Friedenssicherung (im Sinne der sowjetischen Interpretation des Potsdamer Abkommens) oder zur Einschränkung der obersten Gewalt der Drei Mächte (Bundespräsenz, Außenvertretung) nutzbar gemacht werden können.

c) Besonders unbefriedigend ist der – verkürzte – Vier-Mächte-Teil (II)⁹, der im Gegensatz zum westlichen Entwurf mit den grundsätzlichen Beschränkungen

Fortsetzung Fußnote von Seite 509

Berlin-Regelung vgl. VS-Bd. 4516 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971. Für Auszüge vgl. Anm. 8, 9 und 11. Vgl. dazu ferner Dok. 131.

5 Zum 18. Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vgl. Dok. 131.

6 Der sowjetische Entwurf vom 26. März 1971 für eine Berlin-Regelung gliederte sich in eine Präambel und die Teile I („General Provisions“), II („Provisions Relating to Berlin (West)“) und III („Final Provisions“). Als Anlagen beigefügt waren Entwürfe für Schreiben der Drei Mächte an die UdSSR bzw. der UdSSR an die Drei Mächte betreffend die Bundespräsenz in Berlin (West), den Transit zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West), eine Besuchsregelung für Einwohner von Berlin (West) in der DDR, die Außenvertretung von Berlin (West) und die Einrichtung eines sowjetischen Konsulats in Berlin (West). Vgl. VS-Bd. 4516 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

7 Zur sowjetischen Beurteilung des Entwurfs der Drei Mächte vom 5. Februar 1971 für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 89, besonders Anm. 5 und 13.

8 Teil I des sowjetischen Entwurfs vom 26. März 1971 für eine Berlin-Regelung: „1) The Four Powers are of the unanimous view that in the area the situation of which was considered during the negotiations between their respective representatives, it is necessary to insure the observance of the UN Charter and to exclude the use or the threat of force. 2) They will mutually respect each other's individual and joint rights and responsibilities, which remain unchanged, and will settle possible disputes between them solely by peaceful means. 3) The Four Powers are of the unanimous view that the status which has developed in this area, irrespective of existing views on political-legal questions, should not be changed unilaterally. Anything that in accordance with the generally accepted norms of the international law would be tantamount to interference in the internal affairs of others, or could disturb public safety and order, is also to be avoided.“ Vgl. VS-Bd. 4516 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

9 Teil II des sowjetischen Entwurfs vom 26. März 1971 für eine Berlin-Regelung: „1) Berlin (West) is not part of the Federal Republic of Germany and is not governed by it. The provisions of the Basic Law of the Federal Republic of Germany and the City Constitution of Berlin (West) which indicate to the contrary have no force. The relations between Berlin (West) and the Federal Republic of Germany must not conflict with this. They will be shaped in accordance with the provisions set

des Verhältnisses Berlin (West) – BRD beginnt; sie erscheinen als Kernsatz der ganzen Regelung: Beim Zugang sind die Sowjets wieder auf ihre Ausgangshaltung zurückgefallen. Der Vier-Mächte-Teil enthält hier überhaupt keine Verbesserungen, sondern eine unverbindliche Konstruktion im Sinne des östlichen Konzepts, die undifferenziert an den Außenbeziehungen West-Berlins ansetzt. Die innerstädtischen Verbindungen sind ähnlich unverbindlich und präjudizierend zugunsten des sowjetischen Standpunkts (Besuche in der DDR) behandelt.

- d) Die Details in den Annexen sehen beim Zugang und innerstädtischen Verkehr etwas weniger negativ aus. Der Satz über die versiegelten Transporte (Versiegelung durch den Absender – mit Inspektionsrecht der DDR)¹⁰ ist eine der wenigen Verbesserungen. Bei der Bundespräsenz liegt eine weitere wesentliche Verhärtung in der Erweiterung der „verbotenen Tätigkeiten“, die alles einschließen, was den Interessen der DDR widerspricht.¹¹ Die Liste der betroffenen Stellen und Organisationen des Bundes und der Länder hatte Kwiżinskij bereits in den letzten Wochen ausgedehnt.
- e) Der interessanteste Teil ist die neue, ausführliche Darstellung der Außenvertretung. Es ist der geschickte Versuch, in der Sache zwar in gewisser Weise entgegenzukommen (Wahrnehmung der Konsularaufgaben durch die BRD und Einbeziehung West-Berlins in die nichtmilitärischen und nichtpolitischen Verträge der BRD unter bestimmten weiteren Bedingungen), jedoch dies nicht auf der Basis des Schriftwechsels der Drei Mächte und der Bundesregierung von

Fortsetzung Fußnote von Seite 510

forth in the letter from the Governments of the Three Powers to the Government of the USSR (Annex I). 2) Maintenance and development of broad ties and contacts between Berlin (West) and abroad in the economic, scientific-technical, cultural and other peaceful areas shall be facilitated. This presupposes, in particular, that agreements concerning civilian transit to and from Berlin (West) will be concluded between the competent authorities so that this transit will be carried out on the basis of customary international norms and without interruption, as set forth in the letter from the Government of the USSR to the Governments of the Three Powers (Annex II). 3) It is envisaged that permanent residents of Berlin (West) will be able to make visits to the GDR for compassionate, family, religious and cultural reasons, or as tourists, after necessary arrangements on this question, together with the problems of communications and the exchange of border areas, have been made by the competent German authorities as provided for in Annex III. 4) Questions relating to the representation of the interests of Berlin (West) abroad shall be regulated in accordance with Annex IV. 5) Soviet interests in Berlin (West) will be respected. Appropriate provisions are set forth in Annex V.“ Vgl. VS-Bd. 4516 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

10 Für Anhang II, Absatz 4 zum sowjetischen Entwurf vom 26. März 1971 für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 131, Anm. 12.

11 Vgl. dazu Anhang I, Absatz 1 und 2 zum sowjetischen Entwurf vom 26. März 1971 für eine Berlin-Regelung: „The Governments of France, the UK and the US have the honor hereby to inform the Government of the USSR of the following: 1) In the exercise of their competence in Berlin (West), the Three Powers state: The Federal Republic, the Federal Government, the Bundestag and Bundesrat, as well as their committees and Fraktionen, the Bundesversammlung, and other Federal and Länder Governmental institutions of the FRG are not to perform in Berlin (West) any official acts or other activities which would signify extension of their competence to Berlin (West), or interfere in its affairs, or use the territory of Berlin (West) against the interests of other States. During their stay in Berlin (West), FRG officials will act accordingly. 2) Ties between Berlin (West) and the Federal Republic of Germany, including those of non-governmental nature, will be maintained in accordance with the fact that Berlin (West) is not a part of the FRG and cannot be governed by it. Federal conventions and congresses of FRG parties and organizations will not be held in Berlin (West).“ Vgl. VS-Bd. 4516 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

1952/54¹² zu tun, den die Sowjets bisher als illegal bezeichnet haben, weil er ohne Mitwirkung der Sowjetunion zustande kam. Statt dessen wird eine komplizierte juristische Neukonstruktion angeboten, die die bisherige deutsch-alliierte Regelung durch eine Vier-Mächte-Regelung ersetzen würde und in der Sache die Vertretung durch die BRD noch weiteren Einschränkungen unterwirft bzw. Klarstellungen verlangt. Die Konstruktion sieht eine Dreiteilung der Außenvertretung vor: 1) durch die Westmächte (in politischen und Sicherheitsfragen und „anderen Bereichen, die Sicherheit und Vier-Mächte-Entscheidungen berühren“); 2) durch die BRD (Konsulardienste und Zivilrechtsangelegenheiten; Einbeziehung in nichtpolitische Verträge unter bestimmten Bedingungen: insbesondere Bezugnahme auf Vier-Mächte-Arrangement und Feststellung der Zustimmung des Vertragspartners); 3) durch den Senat auf Grund Vereinbarung mit der DDR (gegenüber der DDR).¹³ In den bisherigen Gesprächen hatten die Sowjets mündlich angedeutet, daß die Alliierten in ihrem Schreiben im wesentlichen ihre bisherige Regelung (gemäß westlichem Entwurf vom 5.2.) darstellen könnten, bei der es im nicht-sozialistischen Teil der Welt bleiben könne, während sie in ihrer Antwort eine eingeschränkte Interpretation für die sozialistischen Länder bringen würden. In ihrem Entwurf vom 26. März haben die Sowjets ihre einschränkenden Bedingungen jedoch in den alliierten Brief hineingeschrieben und wollen damit die Außenvertretung durch die BRD mit Wirkung für die ganze Welt einschränken.

Als positiv bleibt anzumerken, daß mit dem Kapitel über die Außenvertretung im sowjetischen Entwurf erstmals ein fester Ansatzpunkt für eine Regelung dieser wichtigen Frage in einer Berlin-Regelung geschaffen wurde.

f) Insgesamt liegt der Vorteil der Übergabe des schriftlichen sowjetischen Entwurfs darin, daß er alle den Westen interessierenden Fragen einschließt und dafür eine Minimalposition festlegt, hinter die die Sowjets wahrscheinlich nicht mehr zurückgehen können. Andererseits könnte die schriftliche Fixierung der insgesamt ziemlich negativen Position den Nachteil haben, daß eine Änderung im Sinne der westlichen Forderungen vielleicht schwieriger wird.

2) Zur Bewertung im einzelnen vgl. die anliegende Synopse mit Anmerkungen.¹⁴

3) Mögliche sowjetische Gründe

Die Frage, ob das sowjetische Papier aus taktischen Gründen vorgelegt wurde und deshalb noch erheblichen Verhandlungsspielraum enthält oder ob es die mehr oder weniger endgültige sowjetische Vorstellung einer Berlin-Regelung wiedergibt, läßt sich jetzt noch nicht sicher entscheiden.

12 Für den Wortlaut des Schriftwechsels zum Vertrag vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten mit den Zusatzverträgen vgl. BUNDESGESETZBLATT 1954, Teil II, S. 242-320.

Vgl. dazu auch das Schreiben des Bundeskanzlers Adenauer vom 23. Oktober 1954 an die Außenminister Dulles (USA), Eden (Großbritannien) und Mendès-France (Frankreich) betreffend die Bestätigung von Schreiben, die 1952 ausgetauscht wurden; BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 242.

13 Für Anhang IV zum sowjetischen Entwurf vom 26. März 1971 für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 131, Anm. 16.

14 Dem Vorgang beigelegt. Für die Gegenüberstellung des Entwurfs der Drei Mächte vom 5. Februar 1971 und des sowjetischen Entwurfs vom 26. März 1971 vgl. VS-Bd. 4516 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

a) Für taktische Gründe könnte der Wunsch sprechen, während des KPdSU-Kongresses¹⁵ eine von westlichen Presseberichten bestätigte feste Haltung in einer Schlüsselfrage zu demonstrieren und damit Kritik (z. B. der DDR-Delegation) zu vermeiden.

Indizien dafür sind

- die Eile, mit der der Entwurf noch vor dem Parteikongreß übergeben wurde,
- das offenkundige Interesse Abrassimows, die Tatsache der Übergabe bekannt werden zu lassen (die Indiskretion an die „Berliner Morgenpost“¹⁶ dürfte aus östlicher Quelle stammen),
- die Unvollständigkeit einiger Teile (z. B. fällt das Fehlen des Abrassimow-Vorschlags für „Durchgangszüge“¹⁷ auf, die Bedingungen dafür sind wahrscheinlich noch nicht fertig konsultiert).

Das Passierscheingespräch Müller–Kohrt am 27.3.¹⁸ zeigt, daß die DDR ihre Hoffnung auf Parallelverhandlungen noch nicht aufgegeben hat. Die günstigere Darstellung der – von der DDR auszuhandelnden – Details im Vergleich zum Vier-Mächte-Teil mag dazu bestimmt sein, den Druck auf Bundesregierung und Senat zu verstärken, am Erfolg der Vier-Mächte-Verhandlungen zu resignieren und den Durchbruch auf innerdeutscher Ebene (in Berlin vielleicht noch vor Ostern) zu suchen. Für eine vorzeitige Erledigung der einschlägigen Fragen auf Vier-Mächte-Ebene haben die Sowjets kein Anzeichen gegeben.

b) Auf der anderen Seite steht als gewichtiges Argument, daß die Sowjets sich von einem schriftlich fixierten Entwurf aus Prestigegründen kaum sehr leicht wieder lösen können.

c) Die einfachste Erklärung ist vielleicht, daß die Sowjets sich mit einem harten Gegenentwurf eine bessere Ausgangsposition für die (noch nicht begonnene) Redaktionsphase verschaffen wollten, nachdem sie feststellen mußten, daß ohne fixierte Gegenposition die Westmächte nicht bereit waren, selbst in kleineren Punkten von ihrem Entwurf vom 5.2. abzurücken und sich sogar weigerten, in den beiden wichtigsten Fragen sowjetischen Interesses (Bundespräsenz und sowjetische Präsenz) die angekündigten Stellungnahmen abzugeben. Der Zeitpunkt kann sich damit erklären, daß die Vorbereitung des Parteitags mit den maßgeblichen ZK-Beschlüssen bereits abgeschlossen war.

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

16 Dazu wurde in der Presse gemeldet: „In der gestrigen Vier-Mächte-Runde hat der sowjetische Botschafter in Ost-Berlin, Pjotr A. Abrassimow, ein umfangreiches Papier vorgelegt. Darin werden die Positionen des Kreml zum gesamten Berlin-Problem festgelegt. Das verlautete gestern aus informierten Kreisen nach Abschluß der Verhandlungen. Im offiziellen Kommuniqué wird das sowjetische Papier verschwiegen.“ Vgl. den Artikel „Abrassimow übergab „Papier““, BERLINER MORGENPOST vom 27. März 1971, S. 1.

17 Der sowjetische Botschafter in Ost-Berlin, Abrassimow, unterbreitete im zwölften Vier-Mächte-Gespräch über Berlin am 10. Dezember 1970 Vorschläge für den allgemeinen Teil eines Abkommens sowie für den Zugang nach Berlin. Vgl. dazu AAPD 1970, III, Dok. 598.

18 Das dritte Gespräch zwischen dem Chef der Senatskanzlei des Landes Berlin, Müller, und dem Staatssekretär im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Kohrt, fand am 27. März 1971 in Ost-Berlin statt und wurden ohne Ergebnis vertagt. Vgl. dazu den Artikel „Hoffnungen auf Passierscheine für Ostern gedämpft“, DIE WELT vom 29. März 1971, S. 1.

III. Weiteres Procedere

- 1) Die wahrscheinlichste Annahme ist, daß der sowjetische Entwurf noch nicht das letzte Wort ist, daß aber auch der westliche Entwurf nicht Grundlage einer Regelung werden kann. Man wird auf zwei Ebenen zu einem Austausch kommen müssen: a) bei den präjudizierenden Formfragen, in denen auch das westliche Papier absichtlich eingebaute Verhandlungsmasse enthält, – hier wird man zum Prinzip der Ausklammerung der gegensätzlich Grundpositionen zurückkehren müssen; b) in der Substanz, in der das quid pro quo im Verhältnis zwischen Zugang einerseits und sowjetischer Präsenz und Bundespräsenz andererseits liegen dürfte. Hier sollten wir uns auf westlicher Seite zunächst intern verhandlungsfähig machen und eine realistische Grenze ziehen.
- 2) Wir sollten den Alliierten empfehlen, beim nächsten Vier-Mächte-Treffen Enttäuschung über den rückschrittlichen Inhalt des sowjetischen Entwurfs zu äußern und zu rügen, daß er den Grundsatz der Ausklammerung der Statusfragen verletzt. Sie sollten noch kein Zeichen wesentlicher Kompromißbereitschaft geben, damit die Sowjets nicht sofort den Eindruck erhalten, daß sich Härte lohnt. Die Botschaftsräte sollten jedoch angewiesen werden, unter Berücksichtigung der beiden Papiere intensiv nach vereinbarten Positionen zu suchen.
- 3) Die Frage, ob vor dem nächsten Botschaftertreffen noch Beratersitzungen stattfinden sollen oder nicht, müssen wir wohl als Verhandlungstaktik den Alliierten überlassen. Die Auffassung Sauvagnargues, daß die erste Antwort von den Botschaftern erteilt werden sollte, hat taktische Vorteile, wenn sie auch nicht ganz zwingend ist.

Staden

VS-Bd. 4516 (II A 1)

Aufzeichnung des Ministerialdirektors Herbst und des Ministerialdirigenten Gehlhoff

III E 1 (I A 2)-81.00/0

29. März 1971¹

I A 1-80.05/2

Betr.: Französische Anregungen zur institutionellen Ausgestaltung der Zusammenarbeit der Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften

I. Französische Darlegungen

1) Inhalt

Als Fernziel ist in Konturen aufgezeigt

- eine „Europäische Konföderation von Staaten, die entschlossen sind, ihre Politik zu harmonisieren und ihre Wirtschaft zu integrieren“,
- eine europäische Regierung als Zentralorgan der Konföderation mit eigenständigen Kompetenzen, in der in vitalen Fragen anscheinend nur einstimmige Beschlüsse zugelassen werden sollen,
- die Unterstützung der Europaregierung durch von ihr abhängige „besondere Organisationen“,
- die Bildung eines echten Parlaments.²

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Ruyter sowie den Vortragenden Legationsräten Massion und Steger konzipiert.

Die Aufzeichnung wurde am 31. März 1971 von Ministerialdirektor Herbst und Ministerialdirigent Gehlhoff über die Staatssekretäre Frank und von Braun Bundesminister Scheel zugeleitet. Dazu vermerkten sie: „Hiermit wird eine Aufzeichnung über die Anregungen des französischen Staatspräsidenten mit der Bitte um Zustimmung zu den darin enthaltenen Vorschlägen vorgelegt. Die Aufzeichnung wurde auf der Grundlage der Ergebnisse einer Hausbesprechung angefertigt, die am 19.3.1971 unter dem Vorsitz des Leiters der Abt. III stattgefunden hat. Zum Verfahren ist hervorzuheben, daß nach übereinstimmender Auffassung von Abteilung Pol und Abteilung III die weiteren Erörterungen der sechs Außenminister in dieser Sache in Brüssel und nicht im Rahmen der politischen Zusammenarbeit gemäß Luxemburger Bericht stattfinden sollten. Die Diskussion, bei der es sich um Fragen der Europäischen Gemeinschaften handelt, sollte auch räumlich nicht aus dem Rahmen von Brüssel herausgelöst werden. Eine Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt und den Ressorts soll nach der Genehmigung durch den Herrn Minister vorgenommen werden.“

Hat Frank und Braun am 3. bzw. am 5. April 1971 vorgelegen.

Hat Bundesminister Scheel am 7. April 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „R(ücksprache)“. Vgl. den Begleitvermerk; Ministerbüro, Bd. 497.

² Staatspräsident Pompidou führte am 21. Januar 1971 vor der Presse aus: „Il ne peut s'agir que de construire à partir de ce qui existe une Confédération d'Etats, décidés à harmoniser leur politique et à intégrer leur économie, et, si on le prend ainsi, on s'aperçoit que la querelle de la supranationalité est une fausse querelle. Si un jour la Confédération européenne est une réalité, il faudra bien qu'il y ait un gouvernement dont les décisions s'imposent à tous les Etats qui en seront membres. [...] Autre question. Comment le conseil des Ministres peut-il faire appliquer ses décisions? Il dispose, bien entendu, par l'intermédiaire des gouvernements nationaux, des administrations nationales, mais il est probable et même certain que cela ne suffit pas et qu'il lui faudra pour préparer ses délibérations, pour suivre l'application de ses décisions, des organismes spécialisés. [...] Dernière question qui vient à l'esprit, c'est celle de l'Assemblée parlementaire. Eh bien il me paraît évident que le jour où il y aura un véritable gouvernement européen il faudra qu'il y ait un véritable Parlement européen.“ Vgl. den Artikel: „L'Europe: Une confédération d'Etats décidés à harmoniser leur politique et à intégrer leur économie“, LE MONDE vom 23. Januar 1971, S. 2.

Als Nahziel wird die Berufung von „Europaministern“ angeregt³, die zumindest in der Darstellung Schumanns den Außenministern nachgeordnet und mit den Obliegenheiten der Ständigen Vertreter betraut sein sollen.⁴

Ihre Funktion im innerstaatlichen Bereich wurden nicht näher bestimmt.

Die Entwicklung vom gegenwärtigen Zustand zum Endziel einschließlich des Schicksals der vertraglichen Rechte der Kommission und der Übergang von der nationalen Bindung der Europaminister zu deren europäischer Verantwortlichkeit bleibt unklar.

2) Verfahren

Das gewählte Verfahren hat den Anschein der leichten Hand:

- Präsident Pompidou wählte die Pressekonferenz am 21.1.1971, wenige Tage vor den deutsch-französischen Konsultationen⁵ zur Entwicklung seiner Vorstellungen.
- Er bezeichnete seine Ideen als „ein Schema von vielen“;
- ein schriftlicher Vorschlag liegt nicht vor;
- die erste Erörterung im Kreise der sechs Außenminister fand bei einem Mittagessen statt.⁶

Das Verfahren hat jedoch weitreichende Auswirkungen:

- die Kommission ist ausgeschlossen;
- die Diskussion über die Mechanismen der Gemeinschaft, aus der auch nach französischer Vorstellung die Konföderation entstehen soll, ist nicht von den politischen Konsultationen abgegrenzt;
- ein offen geführter Gedankenaustausch erhält den Charakter des Verbindlichen (am Tag nach dem Brüsseler Mittagessen der sechs Außenminister erklärte Minister Schumann lt. Bulletin der Französischen Botschaft in Bonn⁷, daß „der Idee des Staatenbundes keine andere Doktrin entgegengehalten worden sei“).⁸

3 Staatspräsident Pompidou erläuterte am 21. Januar 1971 vor der Presse: „Il est possible que dans un temps plus ou moins proche – ou plus ou moins lointain – les gouvernements éprouvent le besoin d'avoir en leur sein des ministres chargés spécialement des questions européennes, ne serait-ce que parce que les questions qui seront débattues à l'échelle européenne seront de plus en plus nombreuses et les réunions de plus en plus fréquentes. On peut même penser, ou imaginer, que dans une phase ultime ces ministres n'auront plus que des attributions strictement européennes et ne feront plus partie des gouvernements nationaux.“ Vgl. LE MONDE vom 23. Januar 1971, S. 2.

4 Der Passus: „mit den Obliegenheiten ... betraut sein sollen“ wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Nein, hier hat Schumann eine Idee vom B[un-des]K[anzler] aufgegriffen, die auch dem französischen Präsidenten zusagte.“

5 Für die deutsch-französischen Konsultationsbesprechungen am 25./26. Januar 1971 in Paris vgl. Dok. 27-Dok. 32.

6 Zum Treffen am 1. März 1971 in Brüssel vgl. Dok. 79.

7 Vgl. dazu den Artikel „Außenminister Schumann zum europäischen Zusammenschluß“; INFORMATIONSBÄLÄTTER DER FRANZÖSISCHEN BOTSCHAFT, Nr. 86 vom 28. Februar 1971, S. 1.

8 Dieser Absatz wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Das Essen war nicht gedacht, Doktrinen abzuliefern, sondern um die verschwommenen Gedanken der Presse-Konferenz erhellend zu bekommen. Das fand nicht statt!“

II. Bewertung

1) Mögliche Motive auf französischer Seite:

- Versuch, die mit der Ausdehnung der integrierten Bereiche und ferner mit der zu erwartenden Zunahme der Zahl der Mitglieder der EG unausweichlich sich stellenden institutionellen Probleme in Angriff zu nehmen;
- erneuter Versuch, einen Schlag gegen die schon früher bekämpften gemeinschaftsspezifischen Mechanismen zu führen und dies bereits im Verfahren zu berücksichtigen;
- innenpolitische Erwägungen;
- Versuch, für die französische Zustimmung zum Beitritt Großbritanniens usw. die Hinnahme der bisher von den anderen nicht akzeptierten Grundsätze der französischen Europapolitik durch die übrigen Mitgliedsländer einzuhandeln⁹;
- Versuch, die Bereiche der zweiten Generation des Gemeinschaftswerks lokaler zu integrieren als die bisher geregelten, Frankreich besonders begünstigenden Bereiche (z.B. Agrarmärkte) oder sogar diese Zusammenarbeit rein intergouvernemental (Typ OECD) zu gestalten.¹⁰

Mit dem ersten Motiv stimmen wir überein. Es ist Grund genug, die französischen Anregungen ernsthaft zu prüfen und nicht nur taktisch auf sie einzugehen.

2) Richtschnur für uns sind die Fragen: – Was ist Endziel? – Was hat sich bewährt?

- Als Endziel schwebt uns die Einigung in einem eher bundesstaatlichen Zusammenschluß vor.¹¹

Zwischen den extremen Möglichkeiten, die „Europaregierung“ von den Staaten oder vom Europäischen Parlament abhängig zu machen, ist unser Ziel die parlamentarische Kontrolle unter angemessener Einflußnahme der Staaten; dies könnte durch ein Zweikammersystem gewährleistet werden.

- Bewährt hat sich ein an Weisungen der nationalen Regierungen nicht gebundenes und mit qualifiziertem Vorschlagsrecht ausgestattetes Organ. Es war für die bisherige Entwicklung unersetzliche Voraussetzung.¹²

Nicht erprobt wurde der Grundsatz des Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen; in vitalen Fragen wurde dieses Prinzip nicht angewandt. Wir halten Mehrheitsentscheidungen für notwendig, aber auch die Verträge schreiben für eine Reihe wichtiger Entscheidungen Einstimmigkeit vor.

Nicht bewährt haben sich in den letzten Jahren die technischen Verfahren zur Willensbildung der Sechs in den Gemeinschaftsorganen einschließlich des Hilfsorgans der Ständigen Vertreter. Die Schwerfälligkeit des technischen Ablaufs lässt eine Reform dringlich erscheinen.

9 Zu diesem Absatz vermerkte Bundesminister Scheel handschriftlich: „Wohl nicht!“

10 Zu diesem Absatz vermerkte Bundesminister Scheel handschriftlich: „Schon eher!“

11 Die Wörter „bundesstaatlichen Zusammenschluß vor“ wurden von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Ja!“

12 Dieser Absatz wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „richtig“.

Somit ist positiv zu werten das französische Bekenntnis

- zum Bestehenden, insoweit dies auch Gemeinschaften einschließt,
- zur Notwendigkeit institutioneller Weiterentwicklung mit dem Endziel der Bildung einer echten europäischen Regierung,
- zur Beschleunigung der Willensbildung in Brüssel,
- zu einem echten Parlament als Endziel.

Demgegenüber negativ zu werten:

- Kaltstellung der Kommission in ihrer gegenwärtigen Form,
- Unklarheit, ob die als Kommissionsersatz gedachten Europaminister in der Endstufe nicht an Weisungen ihrer Entsendestaaten gebunden sind und nicht von diesen abberufen werden können¹³,
- das anscheinend starre Festhalten an der Forderung nach Einstimmigkeit in allen Fragen, die ein Mitgliedsland als vital ansieht.¹⁴

3) Haltung der übrigen Partner in der Gemeinschaft

Die Meinungsbildung ist noch im Gange. Nach den vorliegenden Berichten sind in den Außenministerien die französischen Vorschläge mit Skepsis und Zurückhaltung aufgenommen worden. Es besteht geringe Neigung, kurzfristig mit umfassenden Gegenvorschlägen aufzuwarten.

III. Deutsche Haltung

1) Motive und Zielsetzungen

Ein umfassender deutscher Gegenvorschlag müßte sich an unserem Ideal eines europäischen Bundesstaats orientieren.¹⁵ Die innenpolitischen Vorteile eines solchen Vorschlags würden jedoch von den Nachteilen einer Konfrontation mit Frankreich mehr als aufgewogen.¹⁶ Sinnvoller erscheint es, jetzt zwar die positiven Elemente der französischen Darlegungen anzuerkennen, von unserer Seite jedoch Vorschläge nur jeweils für Einzelstufen zu machen. Dies entspricht auch dem vagen Charakter der französischen Äußerungen, die wir als einen, wenn auch bedeutsamen, Beitrag unter vielen in der besonders seit Vorlage des Werner-Planes¹⁷ regen Diskussion um die institutionelle Ausgestaltung auffassen sollen. In dieser Diskussion wären weiterhin umstrittene Begriffe wie „Konföderation, Union, Supranationalität“ zu vermeiden, da deren Gebrauch die Fronten unnötig verhärtet. Statt dessen sollten wir gegenüber den Franzosen unterstreichen, daß die Gemeinschaft eine Erscheinung sui generis ist, die zwar in den ihr übertragenen Bereichen ihre Verantwortlichkeiten „wirksam und rasch“ (Stufenplan) ausüben muß und dies im eigenen Namen tut, aber damit keine Unterordnung der Mitgliedsstaaten bewirkt.

13 Zu diesem Absatz vermerkte Bundesminister Scheel handschriftlich: „Die franz[ösischen] Überlegungen sind noch sehr unausgereift.“

14 Zu diesem Absatz vermerkte Bundesminister Scheel handschriftlich: „Das wäre aufzuklären.“

15 Zu diesem Satz vermerkte Bundesminister Scheel handschriftlich: „Praktische Fortschritte haben Vorrang vor schönen Plänen!“

16 Beginn der Seite 5 der Aufzeichnung. Vgl. Anm. 21.

17 Für den Bericht vom 8. Oktober 1970 an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in den Europäischen Gemeinschaften („Werner-Bericht“) vgl. Dok. 27, Anm. 3.

Für die weitere institutionelle Entwicklung sollten wir drei Leitlinien grundsätzlich festlegen:

Im Zuge der zweifellos notwendigen institutionellen Reform

- muß der Gehalt der bewährten Teile des bisherigen Gemeinschaftswerkes, insbesondere die Beteiligung eines von nationalen Weisungen unabhängigen Organs an der Willensbildung gewahrt bleiben,
- muß die Anwendung unterschiedlicher Prinzipien der Beschußfassung auf die Gemeinschaftsbereiche der ersten und der zweiten Generation vermieden werden¹⁸,
- ist die Stärkung des Europäischen Parlaments dringlich.

Das Bekenntnis zu diesen Grundsätzen wäre zu ergänzen durch praktische Vorschläge für eine erste Etappe institutioneller Verbesserungen. Hier bietet sich im Gegensatz zu der nicht nur bei uns rechtlich und politisch sehr problematischen Ernennung eines Europaministers mit Kabinettsrang die Verstärkung der Befugnisse der Ständigen Vertreter¹⁹ an. Eine solche Stärkung der Position der Ständigen Vertreter im Verhältnis zu ihren nationalen Ressorts, die mit der Verleihung des Ranges eines Staatssekretärs im Auswärtigen Dienst einhergehen müßte,

- ist sachlich gerechtfertigt, da sie den Entscheidungsprozeß in Brüssel beschleunigt und die Koordinierung mit den deutschen Delegationen in den teilweise hochrangig besetzten Sonderausschüssen der Gemeinschaft erleichtert,
- wirft keine grundsätzlichen innerstaatlichen Koordinierungsprobleme auf,
- präjudiziert nicht die weitere institutionelle Entwicklung der Gemeinschaften,
- sichert die Vertretung der deutschen Interessen weiterhin dem Auswärtigen Amt als einem wichtigen integrationspolitischen Ressort und gewährleistet so die einheitliche Führung der Außenpolitik, zu der auf längere Sicht die westliche Integrationspolitik noch vorrangig gehören wird.

Ebenso wie die Titelfrage („Minister“, „Europa-Minister“) müßten auch die Vollmachten des Ständigen Vertreters, insbesondere die Bindung an die ihm zugehenden, häufig auf Referentenebene abgestimmten Weisungen, mit unseren fünf Partnern einvernehmlich geregelt werden. Ein Beispiel für die Befugnis, die Ausführung von Weisungen der Fachministerien anzuhalten bzw. in dringlichen Fällen vorläufige Anordnungen zu treffen, bietet insoweit die im übrigen nicht als Parallele zu betrachtende Ausgestaltung des Amtes des Bundesbevollmächtigten in Berlin.

2) Vorschlag

- Nach Vorabstimmung mit dem Bundeskanzleramt und dem BMWi,
- nach der Abstimmung mit den übrigen beteiligten Ressorts,

¹⁸ Zu diesem Absatz vermerkte Bundesminister Scheel handschriftlich: „Hier sollten wir elastisch bleiben. (Was heißt zweite Generation?)“

¹⁹ Die Wörter „Verstärkung der Befugnisse der Ständigen Vertreter“ wurden von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „richtig!“. Ende der Seite 5 der Aufzeichnung. Vgl. Anm. 21.

- nach bilateralen, nicht systematisch geführten Kontakten mit den Partnern in der EG,
- erklärt der Herr Minister vor der Presse und bei der nächsten Erörterung im Kreis der Sechs am Rande der Ratstagung in Brüssel im Mai²⁰.
- a) Wir begrüßen das französische Bekenntnis zum Bestehenden und die von Staatspräsident Pompidou zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit dem Endziel der Bildung einer echten europäischen Regierung,
 - b) wir betrachten ein schrittweises Vorgehen als die dem Umfang des Problems angemessene Prozedur,
 - c) wir empfehlen eine Beteiligung der Kommission an den in diesem Zusammenhang zu führenden Gesprächen,
 - d) wir treten ein für
 - ein von nationalen Weisungen unabhängiges, an der Willensbildung beteiligtes Organ als wesentlichen Bestandteil des Einigungswerkes
 - die Anwendung einheitlicher institutioneller Prinzipien auf alle wirtschaftlich relevanten Bereiche der Integration²¹
 - für eine Verstärkung der Rolle des Europäischen Parlaments mit dem Ziel, in der Gemeinschaft einen Zustand zu erreichen, in dem parlamentarische Kontrolle und einzelstaatlicher Einfluß in einem fruchtbaren Verhältnis zueinander stehen,
 - e) wir bekennen uns zum Gedanken der Stärkung der Vollmachten der Vertreter der Mitgliedsländer in Brüssel und schlagen vor
 - auch hier in Etappen vorzugehen und
 - versuchsweise die erste Etappe bei den Ständigen Vertretern anzusetzen, deren Verhandlungsmarge gegenüber den Weisungen aus den Hauptstädten zu erweitern und deren Rang auf die Ebene der Staatssekretäre anzuheben wäre.

[Herbst
Gehlhoff]²²

Ministerbüro, Bd. 497

20 Zur EG-Ministerratstagung vom 8./9. Mai 1971 vgl. Dok. 157.

21 Zum Passus „die Anwendung ... Bereiche der Integration“ vermerkte Bundesminister Scheel handschriftlich: „Siehe S. 5“. Vgl. Anm. 16 und 19.

22 Verfasser laut Begleitvermerk. Vgl. Anm. 1.

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

Geheim

31. März 1971¹

Protokoll des zehnten Gesprächs Staatssekretär Bahr/Staatssekretär Dr. Kohl, Berlin, Haus des Ministerrats der DDR, 31. März 1971, 10.50 Uhr bis 13.15 Uhr.

Weitere Teilnehmer: MD Dr. Sahm, BK; MD Weichert, BMB; LR I Dr. Bräutigam, AA; VLR Dr. Eitel, BK; Herr Karl Seidel, Leiter der Abt. BRD beim MfAA der DDR; Herr Dr. Gunter Görner, Sektionsleiter, Rechtsabteilung des MfAA der DDR; Herr Gerhard Breitbarth, PR/Staatssekretär Dr. Kohl; Herr Rudolf Krause, wissenschaftlicher Mitarbeiter und Stenograph beim Ministerrat der DDR.

Nach einem Vier-Augen-Gespräch der beiden Delegationsleiter² begrüßte Staatssekretär Kohl die Delegation der BRD und hob hervor, daß es sich um die zehnte Zusammenkunft nach der Initiative der Regierung der DDR vom 29. Oktober 1970³ handele. Trotz mancher Verschiedenheit in den Standpunkten seien die vergangenen Gespräche nützlich gewesen, man wäre allerdings weiter, wenn nicht Kräfte auf Seiten der BRD einen verzögernden Einfluß auf die Gespräche ausübten. Man solle sich jedoch nicht davon abhalten lassen, nach sachlichen Übereinkommen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zu suchen.

Er äußerte dann seine Befriedigung darüber, daß Staatssekretär Bahr sich in dem persönlichen Gespräch von Verlautbarungen distanziert habe, die nach der Begegnung am 17. März⁴ von regierungsoffizieller Seite in der BRD getan worden seien und der Vereinbarung widersprächen, den Charakter der Gespräche nicht zu entstellen. Er hoffe, daß man nicht noch einmal mit solchen Erklärungen konfrontiert werde. Es sei der Delegation der BRD bekannt, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Zielsetzungen seine Delegation die Gespräche führe. Daran habe sich nichts geändert. Die Regierung der DDR habe ein hohes Maß an Entgegenkommen gezeigt, sie sei an der Entspannung im Zentrum Europas interessiert und bleibe dies weiterhin. So habe er am 17. März vorgeschlagen, die Gespräche in Verhandlungen über einen völkerrechtlichen Verkehrsvertrag überzuleiten, der den Wechsel- und Transitverkehr behandle. Dabei sei es zweckmäßig, zunächst einen Rahmenvertrag über die

¹ Ablichtung.

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

² Vgl. Dok. 113.

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 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.

Grundsätze zu erörtern und die Einzelheiten, wie z. B. einzelne Relationen, in Anlagen zu dem Rahmenvertrag zu verweisen. Staatssekretär Bahr habe am 17. März begrüßt, daß man Fragen des allgemeinen Verkehrs erörtern wolle und eine Stellungnahme der Delegation der BRD in Aussicht gestellt. Um diese bitte er jetzt.

Staatssekretär *Bahr* dankte für die Begrüßung und erwiderte zu Staatssekretär Kohls einleitenden Bemerkungen, wenn man die bisherigen neun Sitzungen Revue passieren lasse, so müsse man feststellen, daß man ein großes Stück vorangekommen sei. Dabei habe er gar nicht so sehr die Sachfragen im Auge, von denen einige zu Annäherungen, andere zu Übereinstimmungen geführt hätten, sondern, was vielleicht wichtiger sei, die Tatsache, daß zum ersten Male Delegationen beider Regierungen in dieser Form miteinander gesprochen hätten. Ein Vergleich mit den ersten Begegnungen dieser Art zeige, daß man einen sachlichen Gesprächston gefunden und Möglichkeiten entwickelt habe, auch schwierige Fragen zu bewältigen. Es gebe eine Reihe von Mißverständnissen zwischen den beiden Regierungen heute nicht mehr so wie vorher. Einige falsche Einschätzungen habe er ausräumen können, weiterhin habe man auch über Fragen Gedanken austauschen können, die nicht eigentlicher Gegenstand der Gespräche seien. Was das Verhältnis der beiden Staaten zueinander betreffe, sei man nicht mehr in der Wüste.

Es sei seine Arbeitsmethode, nicht immer darauf einzugehen, wenn die andere Seite Vokabeln benutze, in die sie geradezu verliebt gewesen sei und die eine Art Status-Symbol für sie darstellten. Er sei vielmehr bemüht, über die Sache selbst zu reden. Begriffe wie „international“ und „Völkerrecht“ dürften weder positiv noch negativ zu einem Fetisch werden. Man müsse sich über die Sache verständigen und dann sehen, wie man sie bezeichne, so daß es für beide Seiten annehmbar sei. Er habe nicht bestritten, daß die Regierung der DDR dabei sei, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten. Das gelte ebenso für die Bundesregierung. Es könnte ein ermutigender Wettstreit zwischen den beiden Staaten werden, wer mehr zur Entspannung beitrage. Hier würde es sich um einen koexistenziellen Wettkampf handeln, wie er ihn sich wünsche. Heute wolle er seine Vorstellungen über einen allgemeinen Verkehrsvertrag vortragen, und zwar sowohl Grundsätze wie auch den materiellen Inhalt.

Zunächst wolle er zwei Vorbemerkungen machen:

- 1) Es müsse klar sein, daß die unveränderbaren Faktoren, die er am 17. Februar erwähnt habe⁵, auch weiterhin unverändert bleiben.
- 2) Er kenne Staatssekretär Kohls Vorstellung über einen Rahmenvertrag mit Annexen. Dies sei eine Möglichkeit. Die Bundesregierung sei bisher nicht festgelegt. Unter Umständen sei ein anderes Modell besser; dies sei aber eine Frage der Form, die ohnehin durch den Gang der Ereignisse entschieden würden. Wenn die Vier Mächte einen bestimmten Stand ihrer Verhandlungen erreicht hätten, würden auch die Verhandlungen zwischen der BRD und der DDR bilanziert werden. Wenn man sich über die Sache einig sei, werde man auch eine Form finden, wie die Sache ins Leben umgesetzt werden könne. Sein Vorschlag

⁵ Zum sechsten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Ost-Berlin vgl. Dok. 65 und Dok. 66.

sei, jetzt die Fragen des Transit und sonstige umstrittene Fragen beiseite zu lassen und es der Zukunft zu überlassen, wann und in welchem Kontext sie geregelt würden.

Staatssekretär *Kohl* warf ein, es sei doch klar, daß, wann immer dies möglich werde, man die Fragen vorziehe, die im Rahmen der Vier-Mächte-Verhandlungen von Bedeutung seien.

Staatssekretär *Bahr* erklärte, er sei bereit zu wiederholen, daß, wann immer das Grüne Licht gegeben werde, die allgemeinen Verkehrsfragen beiseite gelegt würden und man sich auf das konzentriere, was als Ergänzung zu der von den Vier Mächten ausgehandelten Regelung erforderlich sei. Jedenfalls werde es aber auch für das Verhältnis der BRD und DDR zu einander gut sein, auf einem Sachgebiet, z.B. dem des Verkehrs, zu einer möglichst umfassenden Regelung zu kommen.

Er konzentriere sich jetzt auf den Wechselverkehr. Die bisher angesprochenen Grundsätze blieben dabei im Raume; nicht alle seien geeignet für eine Aufnahme in einen Verkehrsvertrag. Das werde ja auch wohl von Staatssekretär *Kohl* nicht angestrebt, denn manche seien so grundsätzlicher Natur, daß sie einem Grundvertrag zwischen BRD und DDR vorbehalten bleiben müßten.

Er wolle nun die nach seiner Vorstellung in einen allgemeinen Verkehrsvertrag gehörenden Elemente nennen:

1) Die Bundesregierung schlage vor, den Verkehrsvertrag in der Form eines Regierungsabkommens zu schließen.

2) Es solle eine Präambel vorgesehen werden, in der erwähnt werden:

- Als Ziel des Vertrages, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten und die gegenseitigen Verkehrsbeziehungen zu normalisieren.
- Außerdem als Prinzip, das die Verhandlungen und den Vertragsabschluß bestimme, die Gleichberechtigung.
- Als materielle Prinzipien der zu treffenden Regelung die Nichtdiskriminierung und die Gegenseitigkeit.

3) Nach der Präambel kämen die allgemeinen Bestimmungen. Hier sei zunächst das Hauptprinzip des zügigen und reibungslosen Verkehrs für die vier Verkehrsarten Schiene, Straße, Binnenwasserstraße und See festzulegen. Das bedeute, daß die Verkehrsabwicklung nach diesem Grundsatz gewährleistet und die Verkehrsbedingungen entsprechend verbessert werden müßten.

Im Zusammenhang mit dem Hauptprinzip solle der Gegenstand des Vertrages genau bezeichnet werden, d.h. die Regelung des grenzüberschreitenden Wechselverkehrs. Es solle vorgesehen werden, daß andere Verkehrsbeziehungen wie Transitverkehr und der Verkehr zwischen der BRD und Berlin (West) gesondert geregelt würden. Wie schon eingangs gesagt, sollten diese Verkehrsarten ausgeklammert werden.

Wichtige ergänzende Grundsätze, die im Hinblick auf den Reiseverkehr in das Verkehrsabkommen aufgenommen werden sollten, seien nach Auffassung der Bundesregierung:

- Die Verkehrsteilnehmer hätten sich beim Grenzübertritt durch ein amtliches Personaldokument auszuweisen. Er habe schon darauf hingewiesen, daß

zwischen beiden Staaten auf den Paßzwang verzichtet werden solle. Das gleiche gelte auch für Visa. Damit würde dann die DDR mit den meisten europäischen Staaten gleichgestellt werden.

- Wir sollten versuchen, Voraussetzungen und tatsächliche Möglichkeiten für eine Intensivierung des Reiseverkehrs zu schaffen, d. h. z. B. Zulassung von Gruppenreisen, Tourismus usw., und man solle jedenfalls eine Regelung für den kleinen Grenzverkehr vorsehen.

Er habe das letzte Mal, als er diesen Punkt angesprochen habe, Staatssekretär Kohls Reaktion berücksichtigt. Was dieser gesagt habe, sei für ihn, Bahr, nur bedingt als Argument akzeptierbar gewesen. Aber man müsse – und das auf Gegenseitigkeit – so etwas auch dann berücksichtigen, wenn es weniger der Logik als vielmehr dem Willen oder Vermögen des anderen entspreche. Er gehe also davon aus, daß der kleine Grenzverkehr nicht in diesem Verkehrsvertrag geregelt werde, sondern man solle doch wenigstens diese Regelung vorsehen.

- Weiter solle vorgesehen werden, daß alle für den öffentlichen Verkehr zugelassenen Verkehrseinrichtungen einschließlich der Verkehrswege genutzt und die Verkehrsmittel frei gewählt werden könnten.
- Jede Seite wende in ihrem Gebiete ihre Vorschriften zum Schutze der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie ihre Vorschriften für die Beförderung öffentlicher Güter und für Schwertransporte an. Dabei würden jedoch keine höheren Anforderungen als international üblich gestellt.
- Hinsichtlich der Abgaben werde Inländer-Behandlung gewährt, d. h. Personen, Güter und Verkehrsmittel der anderen Seite würden nicht mit höheren Abgaben belegt, als die eigenen. Von Abgaben freigestellt würden die üblichen Gebrauchs- und Verbrauchsgüter der Fahrzeug- und Schiffsbesatzungen sowie die üblicherweise mitgeführten Treibstoffvorräte.

4) Nach diesen allgemeinen Regeln kämen jetzt die Bestimmungen über einzelne Verkehrszweige.

Für den Eisenbahnverkehr werde vorgeschlagen, daß

- im Eisenbahn-Güterverkehr die handelsrechtlichen Bestimmungen des CIM⁶ angewandt würden. Dadurch würde wieder eine durchgehende Abfertigung mit einheitlichem Fracht-Tarif möglich werden. Zwischen der Deutschen Reichsbahn und der Deutschen Bundesbahn würden direkte Tarife vereinbart.
- Im Eisenbahn-Personenverkehr sei auf der Grundlage der bestehenden Regelungen⁷ zu prüfen, in welchem Umfange Verbesserungen und Fahrpreis-Ermäßigungen eingeführt werden könnten.

⁶ Für den Wortlaut des Internationalen Übereinkommens vom 7. Februar 1970 über den Eisenbahnfrachtverkehr (CIM) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1974, Teil II, S. 381–455.

⁷ Regelungen für den grenzüberschreitenden Eisenbahn-Personenverkehr zwischen der Bundesrepublik und der DDR wurden auf jährlichen Besprechungen zwischen Vertretern der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn und Vertretern des Ministeriums für Verkehrswesen der DDR für das jeweils folgende Fahrplanjahr festgelegt. Vgl. dazu das Protokoll vom 22. Oktober 1970 über die Besprechung vom 19. bis 24. Oktober 1970 in Dresden; Referat II A 1, Bd. 363.

Weiter werde ins Auge gefaßt die Errichtung neuer Übergänge und der Ausbau bestehender Übergangsbahnhöfe, natürlich entsprechend dem Verkehrsbedürfnis.

- Man sollte auch die Beschleunigung des Reise- und Güterzugverkehrs vereinbaren und ins Auge fassen, in den schnell fahrenden Reisezügen die Grenzabfertigung während der Fahr durchzuführen.
- Man sollte auch die Möglichkeit zusätzlicher Züge bei plötzlich auftretenden Verkehrsaufkommen vereinbaren. Dies sei kein schwieriger Punkt, da Bundes- und Reichsbahn schon in Kontakt seien.
- Es sollten Dienstfernsprech-Verbindungen zwischen den Betriebsleitstellen benachbarter Eisenbahnstationen geschaltet werden.
- Man solle auf Gegenseitigkeit Ausweise für das Fahr- und Zugbegleitpersonal anerkennen.

Im übrigen solle man in einer zu bildenden gemischten Verkehrskommission weitere Maßnahmen zur Erleichterung des Eisenbahnverkehrs prüfen.

5) Zum Straßenverkehr sollte entsprechend der bisher schon bestehenden Praxis festgelegt werden, daß gegenseitig als ausreichend anerkannt werden Fahrerlaubnisse, Kraftfahrzeug-Zulassungen, Verkehrsgenehmigungen, sonstige Verkehrsrechte und der jeweils vorgeschriebene Haftpflicht-Versicherungsschutz. Die Anerkennung der Verkehrsrechte bedeute jedoch nicht, daß gewerbliche Transporte ausschließlich im Gebiete der anderen Seite durchgeführt werden dürften.

Zur Verbesserung des Wechselverkehrs sollte auch im Straßenverkehr die Zahl der Übergänge dem wachsenden Verkehrsbedürfnis – er hoffe, daß es wachsen werde – angepaßt werden. Weiter sollten Straßenzustands-Berichte ausgetauscht und ein ausreichender Pannen- und Abschleppdienst zur Verfügung gestellt werden.

Schließlich erscheine es notwendig, gemeinsam interessierende Fragen des Straßenbaues einschließlich der Öffnung neuer Übergänge zu beraten und abzustimmen. Auch diese Aufgabe könne der Verkehrskommission zugewiesen werden.

6) Für Binnenschiffahrt und Wasserstraßen sei vorgesehen,

- daß allen Binnenschiffen, die in ein amtliches Schiffsregister der jeweiligen Seite eingetragen seien, die Frachtschiffahrt auf allen Binnenwasserstraßen sowie der Güterumschlag in den Häfen ermöglicht würden, wobei die Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen, schnellen und reibungslosen Schiffsumlauf gewährleistet würden.
- Der Schiffsverkehr bedürfe keiner besonderen Genehmigung, wobei auch hier Transporte ausschließlich in Gebiete der anderen Seite nicht zulässig seien. Jeder Schiffsführer habe an den Übergangsstellen vorzuweisen: Die Mannschaftsliste, einschließlich der amtlichen Personaldokumente, die Ladepapiere sowie die nach der Schiffahrt-Polizeiverordnung mitzuführenden Urkunden.
- Entsprechend auch der bisherigen Praxis sollten Vorschriften jeder Seite für den Schiffahrtsbetrieb in ihrem Gebiete insoweit eingeschränkt werden, als

die Vorschriften des Heimatstaates über Bau und Ausstattung der Schiffe sowie über Mindestzahl der Besatzungsmitglieder und deren Befähigung als maßgebend anerkannt bleiben.

Für Rhein und Mosel gebe es da allerdings Ausnahmen, im Hinblick auf den internationalen Status dieser Flüsse.

- Auch für die Binnenschifffahrt sollten im Rahmen der Verkehrskommission gemeinsam interessierende Fragen des Wasserstraßenbaues und Verkehrsfragen beraten und abgestimmt werden. Zwischen den beiden Seiten seien ferner Nachrichten, die für den Verkehrsablauf wichtig sind, auszutauschen, insbesondere Meldungen über Schiffahrtssperren.
- 7) Die Regelungen für den Seeverkehr erschienen unproblematisch, so daß sie im einzelnen nicht dargelegt zu werden brauchten.

Maßgeblich seien die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, der freien Wahl der Flagge sowie der gegenseitigen Anerkennung der Schiffsdocumente, wie im Verkehrsvertrags-Entwurf der DDR⁸ vorgesehen.

8) In den Schlußbestimmungen eines Verkehrsabkommens seien u. a. folgende Komplexe zu regeln:

- Status und allgemeine Aufgaben der schon erwähnten Verkehrskommission. Diese sollte aus Beauftragten beider Seiten bestehen, die zu ihren Beratungen Sachverständige hinzuziehen können. Sie werde auf Verlangen einer Seite zusammenentreten. Die Kommission sollte u. a. Vereinbarungen über die Ausführungen des Vertrages vorbereiten, Beschwerden überprüfen und Maßnahmen zu fortlaufenden Verbesserungen und Erleichterung des Verkehrs empfehlen. Es solle also keine Beschlußkommission sein.
- Das Abkommen sollte nach Ablauf einer noch festzulegenden Frist in Kraft treten, nachdem beide Seiten mitgeteilt hätten, daß die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen seines Wirksamwerdens erfüllt seien.
- Was schließlich die Geltungsdauer angehe, so könne das Abkommen, wie im DDR-Entwurf vorgesehen, für die Dauer von fünf Jahren abgeschlossen werden und sich automatisch um jeweils zwei weitere Jahre verlängern, wenn es nicht sechs Monate vor Ablauf des jeweiligen Geltungszeitraumes gekündigt werde.

Dies sei das, was er zunächst zu sagen habe.

Staatssekretär Kohl begrüßte es, daß man in das Stadium echter Sachgespräche eingetreten sei. Er könne Staatssekretär Bahr beipflichten, daß in den vorangegangenen Besprechungen in einer Reihe von Grundsätzen Übereinstimmung oder Annäherung erzielt worden sei und daß dies für die Gespräche nützlich sein werde. Sicherlich gebe es den einen oder anderen Grundsatz, der für künftige Fragen der Gestaltung der Beziehungen zwischen der DDR und der BRD von Bedeutung sein werde.

Es überrasche ihn jedoch, daß Staatssekretär Bahr trotz der Ausführungen vom 17. März den allgemeinen Verkehrsvertrag jetzt lediglich auf den Wechselverkehr beschränken wolle. Zwischen Transit- und Wechselverkehr bestünden so viel Verbindungen sachlicher und juristischer Art, daß nicht einzusehen sei,

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

warum man sie trenne. Die bisherigen Gespräche über Fragen des Transits seien eine echte Hilfe auch bei Fragen des Wechselverkehrs. Er gehe daher davon aus, daß man über einen allgemeinen Verkehrsvertrag spreche, der sowohl den Wechselverkehr wie auch den Transitverkehr umfasse. Wenn Staatssekretär Bahr zunächst über den Wechsel- und dann später über den Transitverkehr sprechen wolle, so habe er nichts dagegen. Seine Seite jedenfalls gehe von einem umfassenden Wechsel- und Transitverkehrs-Vertrag aus.

Einleitend habe Staatssekretär Bahr bemerkt, Vokabeln wie „international“ und „Völkerrecht“ sollten nicht Fetische werden. Ihm, Kohl, gehe es nicht darum, sondern lediglich um eine ordnungsgemäße Vereinbarung zwischen Staaten, die voneinander unabhängig seien. Und eine solche könne nur auf völkerrechtlicher Grundlage erzielt werden. Auch auf den Gebieten des Wechsel- und Transitverkehrs werde man nur vorankommen, wenn bei den Besprechungen und später bei der Unterzeichnung davon ausgegangen werde, daß souveräne Rechte des anderen gewahrt bleiben. Auch Staatssekretär Bahr habe die Grundsätze der Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung und des beiderseitigen Vorteiles in diesem Zusammenhang erwähnt.

Die Bundesrepublik sei ein Völkerrechtssubjekt. Über den Umfang der Souveränität wolle er nicht sprechen, das sei eine Frage der Praxis. Wenn dieses Völkerrechtssubjekt auf der Basis der Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung und des beiderseitigen Vorteils verhandle und einen Vertrag abschließen wolle, dann sei das nur möglich, wenn davon ausgegangen werde, daß auch der Partner, die DDR, ein Völkerrechtssubjekt sei. Andernfalls stießen die Bemühungen der Bundesrepublik in den luftleeren Raum oder, um Kiesinger zu zitieren, auf ein Phänomen.⁹ Hinzu komme, daß, wenn man keine völkerrechtlichen Beziehungen wolle, man offenbar auf staatsrechtliche Beziehungen abziele. Dies seien dann die sogenannten innerdeutschen Beziehungen. Er habe schon im persönlichen Gespräch davon gesprochen, daß z. B. Bundesminister Ertl in einer Sendung des sogenannten Innerdeutschen Ministeriums im RIAS auf ein solches staatsrechtliches Verhältnis abgestellt habe.¹⁰ Dies mache deutlich, daß die BRD das Ziel einer Unterordnung der DDR verfolge. Man dürfe sich nicht wundern, wenn dann die DDR hellhörig werde. So gehe es nicht. Mit-

⁹ Bundeskanzler Kiesinger führte am 13. Oktober 1967 im Bundestag zum Verhältnis zwischen Bundesrepublik und DDR aus: „Gut, wir erkennen natürlich, daß sich da drüben etwas gebildet hat, ein Phänomen, mit dem wir es zu tun haben, ein Phänomen, mit dessen Vertretern ich in einen Briefwechsel eingetreten bin, ein Phänomen, mit dem wir bereit sind – so wie es in der Regierungserklärung angekündigt worden ist – um der Erleichterung des Lebens unseres Volkes, durch die Not der Spaltung hervorgerufen, willen Kontakt aufzunehmen, Vereinbarungen zu treffen. Das ist selbstverständlich. Es wäre eine Torheit, das zu leugnen.“ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd.65, S. 6360.

¹⁰ Bundesminister Ertl führte am 28. März 1971 in der vom Rundfunk-Sender RIAS ausgestrahlten Sendung „Zur Information“ aus: „Ich persönlich gehe davon aus, daß es im Augenblick auf deutschem Boden zwei deutsche Staaten gibt und es demzufolge vorrangige Aufgabe praktischer deutscher Politik sein muß, für die Menschen im geteilten Deutschland über die noch bestehenden Bindungen hinaus eine Höchstmaß an Gemeinsamkeit zu erreichen. [...] Hieraus die Forderung nach einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik abzuleiten, wäre verfehlt. Die Entwicklung nach 1945 hat dem deutschen Volke bis heute keinen Friedensvertrag gebracht; daher besteht nach wie vor unbestritten die Vier-Mächte-Verantwortung für ganz Deutschland. Daraus ergibt sich zwangsläufig, daß die beiden deutschen Teilstaaten im Verhältnis zueinander niemals Ausland sein können, daß ihre Beziehungen nur besonderer, nämlich staatsrechtlicher Art sein können.“ Vgl. TEXTE ZUR DEUTSCHLANDPOLITIK, Bd. 8, S. 129 f.

hin betreibe man keine Selbstbefriedigung, wenn man sich immer wieder auf das Völkerrecht berufe. Ohne dies könne es eine sachdienliche Regelung nicht geben.

Nach dieser Vorbemerkung wolle er nun auf die Elemente zu sprechen kommen, die nach Vorstellung seiner Seite in einen allgemeinen Verkehrsvertrag aufgenommen werden müßten. Dabei habe man sich angelehnt an die schon mehrfach erläuterten und vorgelegten Grundsätze. Gerade weil hierbei der Transit eingeschlossen sei, könnten diese früheren Darlegungen mit Nutzen verwandt werden. Sie seien auf den grenzüberschreitenden Verkehr in seiner ganzen Komplexität anzuwenden. Die Präambel könne demnach etwa lauten:

„Die DDR und die BRD verpflichten sich, den grenzüberschreitenden Verkehr von Personen und Gütern in und durch ihr Hoheitsgebiet auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und des beiderseitigen Vorteiles in größtmöglichem Umfange entsprechend der üblichen internationalen Normen zu ermöglichen.“

Man könne natürlich hier auch noch, wie Staatssekretär Bahr es vorgeschlagen habe, einen Hinweis auf den Willen der beiden Vertragspartner aufnehmen, an der Entspannung in Europa mitzuarbeiten und die Verkehrsverhältnisse zwischen beiden Staaten zu normalisieren. Hierfür werde sich eine Formulierung unschwer finden lassen.

Ziffer I behandle die selbstverständliche Frage, daß der Verkehr nur friedlichen Zwecken diene und könnte formuliert werden:

„Die BRD und die DDR verpflichten sich, den grenzüberschreitenden Verkehr ausschließlich für friedliche Zwecke zu nutzen und zu gewähren, und in Übereinstimmung damit keine Handlungen zuzulassen, die dem allgemeinen Völkerrecht oder entsprechenden internationalen Abkommen widersprechen, die Souveränität der Vertragsstaaten verletzen oder zu einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten des anderen Vertragsstaates führen.“

Wichtig sei, daß für Wechsel- und Transitverkehr die innerstaatliche Rechtsordnung gelte. Staatssekretär Bahr habe das auch für einige Bereiche, wie Gesundheits- und Pflanzenschutz, bestätigt. Das müsse aber auch im Hinblick auf strafbare Handlungen gelten.

Ziffer II könne daher lauten:

„In Übereinstimmung mit den Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechts vereinbaren die BRD und die DDR, daß der grenzüberschreitende Verkehr den innerstaatlichen Rechtsvorschriften des jeweiligen Vertragsstaates unterliegt, in dessen Hoheitsgebiet er durchgeführt wird.“

Ziffer III könne vorsehen:

„Für den Wechselverkehr vereinbaren die BRD und die DDR, daß die Verkehrsteilnehmer des einen Vertragsstaates die für den öffentlichen Verkehr zugelassenen Verkehrseinrichtungen des anderen Vertragsstaates benutzen können.“

Für den Transitverkehr kann jeder der beiden Vertragsstaaten Verkehrswege festlegen, auf denen der Transitverkehr durch sein Hoheitsgebiet zu erfolgen hat.“

Ziffer IV:

„In Übereinstimmung mit der im zwischenstaatlichen Verkehr üblichen Praxis und zum Wohle der Bürger ist der gegenseitige grenzüberschreitende Verkehr möglichst zweckmäßig und einfach zu gestalten.“

Ziffer V:

„Weiter sei man bereit, im Transitverkehr Erleichterungen zu gewähren in den Transitrelationen, in denen der Verkehr besonders umfangreich sei.“

Dies müsse auf Gegenseitigkeit erfolgen. Die DDR erwarte vergleichbare Erleichterungen auch für ihren Transitverkehr durch die BRD.“

Ziffer VI:

„Die einzelnen Bedingungen des grenzüberschreitenden Verkehrs in den verschiedenen Beförderungsarten und für den Transitverkehr in besonders umfangreichen Relationen sollten in Anlagen zum Vertrag geregelt werden.“

Ziffer VII:

„Die BRD und die DDR erkennen gegenseitig die vom anderen Vertragsstaat ausgestellten Reisepässe, Fahrerlaubnisscheine, Gütertransportdokumente und Fahrzeugzulassungspapiere im vollen Umfang und unverändert für den grenzüberschreitenden Verkehr, sowohl für Wechselverkehr als auch für Transitverkehr, an.“

Ziffer VIII:

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

In Übereinstimmung mit der zwischenstaatlichen Praxis müsse auch die Frage von erforderlichen Beförderungsgenehmigungen für den Personen- und Gütertransport geregelt werden. Hier handle es sich natürlich nur um die kommerzielle Beförderungsgenehmigung.

Entsprechende Vereinbarungen enthalte etwa das Verkehrsabkommen zwischen der Bundesrepublik und der Volksrepublik Polen über den internationalen Straßen-Personen-Verkehr und den -Güter-Verkehr vom 11.9.1969.¹¹ Dort heiße es in Artikel 3,

„daß zur Durchführung des grenzüberschreitenden Linienverkehrs mit Kraftomnibussen in oder durch das Gebiet des anderen Landes Unternehmer der vorherigen Genehmigung der zuständigen Behörde dieses Landes bedürften. Die Genehmigung werde nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften dieses Landes erteilt.“

In Artikel 4 heiße es entsprechend:

„Unternehmer des gewerblichen Güter-Kraftverkehrs und des Werkverkehrs bedürften zum grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr zwischen dem Lan-

¹¹ Für den Wortlaut der Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik und Polen vom 11. September 1969 über den internationalen Straßenpersonen- und -güterverkehr vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 192 vom 14. Oktober 1969, S. 2.

de, in dem das verwendete Kraftfahrzeug zugelassen ist, und dem anderen Land sowie zum Transitverkehr durch das andere Land für jede Beförderung einer Genehmigung der anderen Vertragspartei gemäß Artikel 6.“

Im Wechselverkehr gelte eine Genehmigung jeweils für eine Hin- und Rückfahrt. Im Transitverkehr sei je eine Genehmigung sowohl für die Hinfahrt wie auch für die Rückfahrt erforderlich.

Im Verhältnis der BRD zur DDR gebe es so etwas bisher nicht. Lediglich im Omnibus-Personenverkehr erteile das DDR-Ministerium für Verkehr Genehmigungen.

Ziffer IX könne daher lauten:

Der Transport von Personen und Gütern mit Kraftfahrzeugen und von Gütern mit Binnenschiffen in oder durch das Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates erfolgt entsprechend der internationalen Praxis mit einer Beförderungsgenehmigung dieses Staates.

Der nichtgewerbliche Transport von Personen mit Personenkraftwagen in oder durch das Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates bedarf keiner Genehmigung.

Es kann vereinbart werden, daß der Transport von Personen und Gütern in bestimmten Transitrelationen keiner Transportgenehmigung bedarf.

Dies sei eine flexible Regelung, die allen Bedürfnissen gerecht werden könne.

In den Vertrag sollten auch Bestimmungen über die Haftpflichtversicherung aufgenommen werden. Der jetzige Zustand, der auf einer Vereinbarung aus dem Jahre 1958 zwischen den Gesellschaften in der BRD und den zuständigen Organen der DDR beruhe, trage der Sach- und Rechtslage nicht mehr Rechnung.

Eine Ziffer X könne daher lauten:

Die im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen der BRD und der DDR eingesetzten Kraftfahrzeuge müssen haftpflichtversichert sein. Die Vertragsstaaten müssen dafür Sorge tragen, daß eine den üblichen internationalen Normen entsprechende Regelung zwischen den zuständigen Organen in der BRD und der DDR vereinbart wird.

Schließlich könnte eine Ziffer XI vorsehen:

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

Dies seien einige Elemente für einen allgemeinen Verkehrsvertrag, der für alle Verkehrsarten gelten müsse. Methodisch halte er es für richtig, zunächst die grundsätzlichen Elemente zu erörtern und die Details auszulassen. Wenn dann Klarheit über die Grundsätze bestehe, könnten die Einzelheiten der Beförderungsarten und Verkehrsrelationen besprochen werden.

Bei den vorgeschlagenen Formulierungen habe er häufig bei dem, was Staatssekretär Bahr vorgeschlagen habe, angeknüpft.

Das, was Staatssekretär Bahr heute vorgetragen habe, wolle er zunächst einmal in Ruhe überdenken. Einiges sei nicht neu gewesen, sondern schon auf den vorigen Sitzungen angesprochen worden. Er habe bei diesen Besprechun-

gen auch schon Stellung genommen. Festhalten wolle er noch einmal die Übereinstimmung, die zwischen beiden Delegationen über die Punkte der Gegenseitigkeit, des beiderseitigen Vorteils und der Nichtdiskriminierung bestehe sowie darüber, daß die Regelung einfach und zweckmäßig zu sein habe und daß ein Mißbrauch durch Propaganda oder für militärische Zwecke verboten sei.

Über Anerkennung von Dokumenten und insbesondere Reisepässe habe er den Standpunkt der DDR wiederholt dargelegt. Eine weitgehende Annäherung bestehe in dem Punkt, daß beim Wechselverkehr die öffentlichen Verkehrseinrichtungen des anderen Vertragspartners benutzt werden könnten.

Schließlich betreffe einiges in Staatssekretär Bahrs Darlegungen solche Dinge, die nicht zur Sache gehörten oder mit dem Prinzip der Gleichberechtigung nicht vereinbar seien. Auf dies und weiteres werde er bei der Fortsetzung des Gesprächs demnächst eingehen.

Staatssekretär Bahr habe dann auch noch den kleinen Grenzverkehr angeprochen, dabei aber auch schon zugegeben, daß es nicht möglich sei, ihn in den Verkehrsvertrag aufzunehmen, jedoch gewünscht, daß man eine Regelung in Aussicht stelle. Er, Kohl, habe schon in Bonn erklärt, daß gegenwärtig die Voraussetzungen für eine Erörterung dieses Problemes nicht bestünden. Der kleine Grenzverkehr hänge vom Grenzregime ab, dieses wiederum vom Stand der politischen Beziehungen zwischen der BRD und der DDR. Die BRD sei nicht bereit, völkerrechtliche Beziehungen zur DDR herzustellen. Wie also sei ein kleiner Grenzverkehr möglich, der ein gutnachbarliches, ja freundschaftliches Verhältnis voraussetze? Dieses bestehe – noch – nicht. Normale völkerrechtliche Beziehungen seien schon deshalb unerlässlich, weil an der Grenze zwischen der BRD und der DDR zwei Weltsysteme in Europa zusammenstießen.

Sogar bei der Regelung des kleinen Grenzverkehrs zwischen der Bundesrepublik und den Niederlanden seien erst alle wesentlichen multilateralen und bilateralen Fragen in einer großen Anzahl von Verträgen, insbesondere im Ausgleichsvertrag vom 8. April 1960¹² und im Grenzabkommen mit 23 Zusatzvereinbarungen geregelt worden.¹³ (Wie bescheiden sei man doch demgegenüber, wenn man vier oder fünf Zusatz-Vereinbarungen zwischen der BRD und der

12 Korrigiert aus: „18. April 1960“.

13 Am 8. April 1960 schlossen die Bundesrepublik und die Niederlande einen Vertrag zur Regelung von Grenzfragen und anderen zwischen beiden Ländern bestehenden Problemen (Ausgleichsvertrag). Zu dem Vertragswerk gehörten der Vertrag über den Verlauf der gemeinsamen Landgrenze, die Grenzgewässer, den grenznahen Grundbesitz, den grenzüberschreitenden Binnenverkehr und andere Grenzfragen (Grenzvertrag), der Vertrag über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag), der Vertrag über die Regelung finanzieller Fragen und über Leistungen zugunsten niederländischer Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Finanzvertrag), die Vereinbarung über die Annahme der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs für Streitigkeiten betreffend die Auslegung oder Anwendung der Revidierten Rheinschiffahrtsakte von 1868 (Mannheimer Akte) sowie das Abkommen über niederländische Kriegsgräber in der Bundesrepublik (Kriegsgräberabkommen). Darüber hinaus wurden am 14. Mai 1962 je ein Zusatzabkommen zum Ems-Dollart-Vertrag und zum Finanzvertrag geschlossen. Für den Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1963, Teil II, S. 461–665.

In den Folgejahren wurde eine Reihe von Zusatz- und Änderungsabkommen zum Ausgleichsvertrag vereinbart.

DDR ins Auge fasse.) Erst nach all dem sei dann am 3.6.1960 eine Vereinbarung über den kleinen Grenzverkehr¹⁴ getroffen worden.

Staatssekretär Bahr habe diese Schwierigkeiten ja auch anerkannt; man solle sich also jetzt auf das Mögliche konzentrieren.

Was die Erleichterung des Reiseverkehrs anbetrifft, die Staatssekretär Bahr erwähnt habe, so gehöre diese Materie zur innerstaatlichen Zuständigkeit jedes Staates. Dabei solle man es belassen. Staatssekretär Bahr habe ja auch selbst gesagt, daß diese Frage außerhalb des eigentlichen Verkehrsvertrages liege.

Staatssekretär Bahr habe schon als ersten Punkt die Form eines Abkommens erörtert und ein Regierungsabkommen vorgesehen. Man solle jedoch bei dem Grundsatz bleiben, daß die Form vom Inhalt abhänge und diese Entscheidung nicht jetzt unnötig präjudizieren. Üblicherweise würden solche Fragen in einem ordnungsgemäßen Staatsvertrag geregelt. Warum das nicht auch im Falle der BRD und der DDR so sein solle? Immerhin, wichtig sei die Abhängigkeit der Form vom Inhalt.

Damit wolle er seine ersten Bemerkungen beschließen. Er wolle noch mitteilen, daß man bei dem persönlichen Gespräch sich darauf geeinigt habe, daß die nächste Begegnung am 23. April in Bonn im Bundeskanzleramt um 10.30 Uhr stattfinde und daß die Anreise in der bislang üblichen Form durch ein Sonderflugzeug vor sich gehe.

Staatssekretär *Bahr* erwiderte, es sei gut, wenn man jetzt drei Wochen Zeit habe, um die jeweiligen Vorschläge in Ruhe zu prüfen. Unter dem Vorbehalt dieser noch notwendigen ausführlichen Prüfung wolle er noch ein paar Bemerkungen machen, von denen er annehme, daß sie Staatssekretär *Kohl* bei den in der Zwischenzeit anzustellenden Erwägungen nützlich sein würden.

Zunächst habe er einen General-Einwand oder, wenn Staatssekretär *Kohl* so wolle, eine Warnung auszusprechen. Er, *Bahr*, habe beim letzten Mal gesagt, daß man über Fragen des allgemeinen Verkehrs sprechen und Fragen des Transits und des Berlin-Verkehrs ausklammern wolle. Von diesem Standpunkt sei er auch heute ausgegangen. Er hätte die Frage von Annexen zu einem Vertrage bewußt beiseite gelassen. Die Entwicklung werde erweisen, wie sie zu lösen sein werde. Wenn man jetzt über Fragen des Transitverkehrs spreche, so bestehe die große Gefahr, daß dies wieder in die gleiche Sackgasse führe, in der man sich beim vorletzten Treffen gefunden habe. Er bitte daher, es bei einer Diskussion des Wechselverkehrs zu belassen. Wenn er Staatssekretär *Kohls* Formulierungen richtig im Ohr habe, so spitze sich dieses Problem auf zwei Wörter zu. Staatssekretär *Kohl* habe nämlich vom Verkehr „in und durch“ das jeweilige Hoheitsgebiet gesprochen. Man solle doch das „durch“ jetzt weglassen. Die Frage, ob es hinzugesetzt werden solle, könne dann entschieden werden, wenn die Gespräche der Vier Mächte dies erlaubten. Er zweifele zwar daran, daß ein Hinzusetzen des „durch“ möglich sein werde, wolle und werde diese Frage aber jetzt nicht diskutieren. Daher werde er über einen allgemeinen Verkehrsvertrag, der allein den Wechselverkehr zum Inhalt habe, sprechen.

14 Für den Wortlaut des Abkommens vom 3. Juni 1960 zwischen der Bundesrepublik und den Niederlanden über den kleinen Grenzverkehr vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 132 vom 13. Juli 1961, S. 1-4.

Wenn dieses Thema einverständlich geregelt sei, dann könne man auch über andere Fragen reden. Er bitte, dies ernst zu nehmen.

In dem zu vereinbarenden Abkommen solle im übrigen das, was sofort geregelt werden könne, auch sofort geregelt werden, und man solle nicht für diese Fragen weitere Vereinbarungen vorsehen.

Was den kleinen Grenzverkehr angehe, so habe Staatssekretär Kohl ja anerkannt, daß er, Bahr, Verständnis für die Lage der DDR aufbringe und hierüber jetzt nicht sprechen wolle. Die Beispiele von Vereinbarungen mit Holland oder Polen verpflichteten die BRD und DDR ja nicht, ähnlich schlechte oder umständliche Regelungen zu treffen. Niemand könne hindern, daß man jetzt schnellere und bessere Regelungen vereinbare. Im übrigen sei der Verkehr zwischen beiden deutschen Staaten eben etwas Besonderes und finde in den Verkehrsbeziehungen zu Polen oder Holland oder auch Tibet oder Honduras keine Parallele. Die geographische Nähe und die historische Entwicklung seien eben, wie es die Amerikaner nennen, ein fact of life oder, wie die Russen sagen würden, eine Erfahrung des Lebens selbst. Diese Tatsache und diese Erfahrung müßten auch in einer materiellen Regelung zum Ausdruck kommen. Man dürfe und könne vor ihnen nicht davonlaufen. Eine Form ohne Inhalt habe wenig Nährwert. Er wolle daher doch Staatssekretär Kohl dessen frühere freundliche Ermahnung zurückgeben und ihn bitten, die Kirche in den beiden Dörfern zu lassen. Er hätte sich weder sklavisch an Vorbilder gehalten, noch revolutionär Neues entwickelt. Sein Modell sei einfach und regele, was geregelt werden müßte, um den Verkehr zu fördern. Man solle die Materie nicht mit Fragen belasten, die für die Regelung des Verkehrs nicht notwendig seien.

Er wolle sich weiter folgenden Hinweis erlauben. Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen habe nichts mit der Ausstrahlung der Rede von Bundesminister Ertl im RIAS zu tun. Im übrigen heiße dieses Ministerium wirklich so, und Staatssekretär Kohl solle doch nicht in den Fehler verfallen, der früher von Seiten der BRD gemacht worden sei, wenn man von der „sogenannten“ DDR gesprochen habe.

Was den Grundsatz des beiderseitigen Vorteiles betreffe, so habe er schon gesagt, daß man in der Sache keine Einwendungen habe. Trotzdem wolle er ihn nicht in den Vertrag aufnehmen. Es gebe diesen Grundsatz zwar in Verträgen zwischen sozialistischen Ländern, aber auch nur dort. Dieser Praxis wolle er sich nicht anschließen. Das bedeute aber nicht, daß man sich nicht von diesem Grundsatz leiten lassen. Es gebe ja auch noch andere Grundsätze, die man beachte, ohne sie in den Vertrag zu schreiben, wie etwa denjenigen, daß Verträge gehalten werden müßten.

Staatssekretär Kohl habe dann noch einmal für die Form eines Vertrages den Staatsvertrag vorgeschlagen. Seitens der BRD würden ähnliche Vereinbarungen mit dritten Ländern üblicherweise in Form von Regierungsabkommen geschlossen. Auch bei diesen habe der Bundestag ein Wort mitzusprechen, und es sei nicht so, als ob sie einfach von der Regierung in Kraft gesetzt würden. Ob man für einen solchen Vertrag die Staatsoberhäupter bemühen solle, scheine ihm doch sehr zweifelhaft zu sein.

Staatssekretär Kohl habe dann über die Begriffe „innerdeutsch“ und „Völkerrecht“ gesprochen. Hier wolle er etwas ausführlicher antworten. Er erinne-re sich noch an die öffentliche Diskussion in der Bundesrepublik um den Be-griff „gesamtdeutsch“. Dieser sei nicht von der sogenannten Hallstein-Doktrin oder dem Alleinvertretungs-Anspruch der BRD zu trennen gewesen. Die Be-griffe hätten sich inhaltlich entsprochen. Die jetzige Bundesregierung habe aber die DDR als Staat bezeichnet und dementsprechend das Bundesministe-rium für gesamtdeutsche Fragen umbenannt. Wenn man sage, daß ein anderer Staat ein Staat sei, dann erkenne man diesen damit als Völkerrechtsobjekt an. Staatssekretär *Kohl* warf hier ein, ob er dies festhalten dürfe.

Staatssekretär *Bahr* erwiderte, Staatssekretär Kohl möge doch zunächst ab-warten. Er könne sich nicht das, was ihm passe, aus einem allgemeinen Zusam-menhang herauspicken, sondern müsse ein solches Konzept entweder ganz oder gar nicht annehmen. Der Akt einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch die BRD sei jedenfalls ausgeschlossen. Das Verhältnis beider Staaten werde neben ihren Verfassungen durch zwei Faktoren vornehmlich bestimmt. Deren erster sei, daß beide Staatsqualität hätten; und deren zweiter sei, daß es die Rechte der Vier Mächte gebe. Das müsse auch die DDR einsehen. Und wenn er Texte und Auslassungen der Sowjetunion betrachte, so stelle er fest, welch ungewöhnlichen Geschmack auch die Sowjetunion dieser Seite des Verhältnis-ses der beiden deutschen Staaten zueinander abgewinne. Keiner der beiden Staaten könne einen Vertrag abschließen, der entweder das Faktum der Exi-stenz zweier Staaten in Deutschland außer Acht lasse, oder im Widerspruch zu Verträgen stehe, die die BRD mit den drei Westmächten und die DDR mit der Sowjetunion verbänden. Beide Staaten seien Völkerrechtssubjekte, deren Selb-ständigkeit unbestritten sei mit der einzigen Ausnahme des Bezuges auf sie beide.

Zum Begriff „innerdeutsch“ habe er schon beim letzten Mal Staatssekretär Kohl gefragt, ob dieser einen besseren Ausdruck habe. Dieser Begriff habe nichts von Bevormundung an sich, denn er beschränke die Rechtsposition der BRD im gleichen Umfange wie die der DDR. Im übrigen hätten beide Staaten etwas mit Deutschland zu tun, wie sich auch aus der Bezeichnung „Deutschland“, so z. B. in Partei-Namen, ergebe. Auch dies werde aber nicht hindern, daß man Beziehungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminie- rung unterhalte und Verträge mit der gleichen Verbindlichkeit abschließe, wie sie Verträge mit dritten Staaten hätten. Solange Kohl auf dem Begriff „völ-kerrechtlich“ beharre, werde er es schwerlich erleben, daß er (*Bahr*) auf den Begriff „innerdeutsch“ verzichte. Dies sei jedoch ein Frosch-Mause-Krieg, da man sich in der Sache einig sei, nämlich gültige Verträge abzuschließen. Er bitte Staatssekretär Kohl, sich zu überlegen, wie man diese Nomenklatur-Klippen umschiffen könne. Jedenfalls müsse eine Vereinbarung beide Faktoren, die das Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander bestimmten, auch aus-drücken. Ausführungen zu dem, was Staatssekretär Kohl zu den Fragen der friedlichen Zwecke, der ausschließlichen Geltung innerstaatlichen Rechts, der Gebühren und Pässe gesagt habe, wolle er sich für spätere Begegnungen vor-behalten.

Staatssekretär *Kohl* ging in seiner Erwiderung zunächst auf das ein, was Staatssekretär Bahr in dem Gespräch am 26. Januar 1971¹⁵ gesagt habe. Damals habe Staatssekretär Bahr darauf hingewiesen, daß Verhandlungen über den Berlin-Verkehr nicht möglich seien, solange keine entsprechende Einigung der Vier Mächte vorliege, und auf Staatssekretär Kohls Bemerkung hingewiesen, daß die beiden ersten Gespräche in eine Sackgasse geführt hätten. Den Ausweg aus dieser Sackgasse habe Staatssekretär Bahr damals gesehen in einem allgemeinen Verkehrs-Abkommen, das naturgemäß auch den Transitverkehr behandle. Bei der gleichen Gelegenheit habe Staatssekretär Bahr gesagt, daß der zeitweilige Ausschluß des Berlin-Verkehrs aus den Verhandlungen nicht hindere, das Gespräch über allgemeine Verkehrsfragen aufzunehmen und dabei naturgemäß auch Fragen des Transits zu behandeln (S. 2 des Protokolles vom 27. Januar 1971).

Auch beim letzten Mal in Bonn habe Staatssekretär Bahr gesagt, daß ein Vertrag unterteilt werden könne nach den verschiedenen Abteilungen, etwa Wechselverkehr, Transit oder auch Berlin-Verkehr. (S. 9 des Protokolles vom 17.3.1971¹⁶). Nunmehr weigere er sich, auch über Transit zu sprechen, solange in den Gesprächen der Alliierten das Grüne Licht nicht gegeben sei.

Staatssekretär *Bahr* erwiderte, hier sehe er die Gefahr für zwei Mißverständnisse;

Erstens sei man am 26. Januar noch nicht in der Situation gewesen, in der man sich später geeinigt habe, über allgemeine Fragen des Verkehrs zu sprechen, weil andere Fragen wegen des zu engen Zusammenhangs mit dem Berlin-Verkehr noch nicht besprochen werden konnten,

zweitens habe er beim letzten Mal gesagt, und daran halte er auch heute fest, daß ein Verkehrsvertrag bestimmte Abteilungen haben könne, also etwa für Straße, Schiene und Binnenwasserstraßen, wie Staatssekretär *Kohl* das beim letzten Mal vorgeschlagen habe, oder auch für Wechselverkehr und Transit.

Die Schwierigkeit liege darin, daß die DDR den Transitverkehr gleichsetze mit der Transitrelation BRD und Berlin (West) und dabei vergesse oder übersehe, daß die Bezeichnung Transit für diese letzte Relation bestritten sei. Die Haltung der DDR, wonach zwischen allgemeinen Transit und dem Verkehr BRD/Berlin (West) Identität bestehe, mache die Sache schwierig und führe zu Mißverständnissen. Nach Auffassung der BRD bezeichne der Begriff „Transit“ lediglich die bewußten 0,02 Prozent. Diese könnten natürlich in einem Annex geregelt werden. Wohin eine Regelung über den Berlin-Verkehr komme, ob auch in einen Annex oder in ein besonderes Abkommen, sollte hier jetzt nicht entschieden werden. Die Entwicklung der Vier-Mächte-Gespräche werde hier ein Ergebnis zeitigen, von dem man dann werde profitieren können. Er bitte daher Staatssekretär *Kohl* noch einmal nachdrücklich, doch darauf zu verzichten, mit seinem, *Kohls*, Vorschlag zu einem allgemeinen Verkehrsvertrags-Modell seine Auffassung vom Berlin-Verkehr als einer besonderen Transitrelation durchsetzen zu wollen. Das führe unter Umständen nur wieder in die Sackgas-

¹⁵ Zum vierten Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat, *Kohl*, am 26. Januar 1971 in Ost-Berlin vgl. Dok. 33 und Dok. 35.

¹⁶ Vgl. Dok. 100.

se. Man solle doch jetzt über einen allgemeinen Verkehrsvertrag sprechen, und zwar zunächst über die Grundsätze, danach über die einzelnen materiellen Regelungen. Dafür müßten dann eventuell auch Experten hinzugezogen werden.

Staatssekretär *Kohl* entgegnete, man solle doch vorwärts gehen und nicht zurück. Das gelte auch für das Verhalten, das die Freunde der BRD bei anderen Verhandlungen zeigten. Der Begriff des Transit sei ebenso eindeutig wie der des Völkerrechts. Es gebe nur den Transit oder den Wechselverkehr. Neue Formen auszudenken, zeuge zwar von Ideenreichtum, führe aber nicht weiter. Daß die BRD mit dem Transit Probleme habe, sei seitens der DDR zur Kenntnis genommen worden. Wenn vereinbart worden sei, allgemeine Verkehrsfragen zu besprechen, so handele es sich für seine Seite um ein komplexes Thema, das alle Formen des Verkehrs umfaßt. Wenn Staatssekretär *Bahr* zunächst vom Wechselverkehr sprechen wolle, so sei er damit einverstanden. Aber man solle nicht von getroffenen Vereinbarungen zurücktreten, das wäre ein Schritt zurück. Sachlich könne man eine Form der Gesprächsführung finden, die es Staatssekretär *Bahr* gestatte zu partizipieren und zwar, so hoffe er, mit Erfolg. Weiterhin verstehe er nicht, warum der gegenseitige Vorteil nicht erwähnt werden solle. Auch bei einem anderen ähnlichen Punkte habe Staatssekretär *Bahr* gesagt, man könne ihn doch ruhig in den Vertrag aufnehmen. Warum nicht hier?

Staatssekretär *Bahr* erwiderte, hier handele es sich um eine kosmetische Frage. Er habe seine Ansicht hinreichend begründet.

Staatssekretär *Kohl* fuhr fort, Staatssekretär *Bahr* habe dann gesagt, man solle den Vertrag nicht belasten mit Fragen, die nicht hineingehörten. Dieser Einwand treffe die Vorschläge der DDR nicht. Sie enthielten nur Dinge, die üblicherweise in Verkehrsverträgen fixiert seien. So habe man z. B. in Artikel 1 auf die Erwähnung einer Reihe von völkerrechtlichen Grundsätzen verzichtet. Weiter habe Staatssekretär *Bahr* gesagt, daß man über Grundsätze und Einzelheiten sprechen solle. Das sei richtig, aber die Grundsätze müßten die Priorität haben. Ohne sie könnten Einzelheiten nicht geregelt werden. Was den kleinen Grenzverkehr angehe, so sei es nicht so, daß die DDR ihn nicht regeln wolle, sondern sie könne nicht.

Staatssekretär *Bahr* fragte, ob sie denn wollen werde, sobald sie könne.

Staatssekretär *Kohl* erwiderte, sobald freundschaftliche Beziehungen zwischen beiden Staaten bestünden, könne auch diese Frage geregelt werden. Solche Beziehungen seien aber ausgeschlossen, solange die BRD nicht aufhöre, die DDR in der Entwicklung ihrer Beziehungen zu dritten Staaten und internationalen Organisationen zu behindern.

Staatssekretär *Bahr* sagte, dann solle man eben beides in Absichtserklärungen hineinschreiben.

Staatssekretär *Kohl* ging darauf nicht ein, sondern kam noch einmal auf den Begriff des Völkerrechts zurück und sagte, es sei die Grundlage der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten, alles andere sei eine Fiktion, die lediglich machtpolitischen Interessen der BRD dienen solle, indem sie die DDR in die Abhängigkeit von der BRD brächte. Ein Beispiel sei die Weltgesundheitskonferenz, wo der Vorschlag der Bundesregierung dahin gegangen sei, Vertre-

ter der DDR im Rahmen der Beteiligung der BRD partizipieren zu lassen, die ihrerseits Deutschland allein vertreten wolle.¹⁷ Diese Vorschläge lägen erst ein Jahr zurück. Im übrigen wolle er Staatssekretär Bahrs Aufmerksamkeit auf einen in der letzten Nummer der „Neuen Juristischen Wochenschrift“ erschienenen Artikel von Karl Doehring lenken über die Bindung der BRD aus dem Deutschland-Vertrag.¹⁸ Hier werde ein Gegenbeweis zu dem, was Staatssekretär Bahr ständig sage, geführt, nämlich daß es keine Sonderregelung aus den Pariser Verträgen¹⁹ gäbe, die der BRD die Aufnahme völkerrechtlicher Beziehungen zur DDR unmöglich mache. Im übrigen werde dort auch gesagt, daß die Übertragung der Souveränität auf die DDR seitens der Sowjetunion umfassender gewesen sei als die der Drei Mächte auf die BRD. Der Begriff „innerdeutsch“ sei eine reine Zweck-Konstruktion, mit der man auf die Gespräche hier an diesem Tisch nicht erfolgreich einwirken könne.

Staatssekretär *Bahr* bat, hierzu sofort seinerseits einen Autoren zitieren zu dürfen, und las vor:

„Es gibt eine deutsche und eine koreanische Nation, aber beide Nationen sind z. Z. in zwei Staaten gespalten. Zwischen diesen Staaten bestehen – wenn überhaupt – völkerrechtliche Kontakte. Diese Kontakte sind aber nicht internationaler, sondern nationaler Art. ... Denn wenn²⁰ es den Mitgliedern des Commonwealth, anerkannten Subjekten des Völkerrechts, möglich ist, durch völkerrechtliche Vereinbarung gewisse, ihrem Ursprung nach staatsrechtliche Normen weiterhin zu beachten und zu pflegen, warum sollte das nicht auch im Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander möglich sein?“

(Aus: M. Kohl, Mehrstaatlichkeit Deutschlands und Wiedervereinigung, Staat und Recht 1957, S. 843 und S. 846)²¹

Staatssekretär *Kohl* sagte, hierbei handele es sich um wissenschaftliche Versuche des Jünglings *Kohl*. Damals sei die Situation auch ganz anders gewesen.

Staatssekretär *Bahr* bestreit dies. Die Situation habe sich seit damals nicht verändert, sondern nur verfestigt, vervollkommnet. Es gebe die Nation, es gebe staatsrechtliche Möglichkeiten, wie z. B. im Commonwealth.

Staatssekretär *Kohl* erwähnte abschließend, daß er am 3.2.²² und am 17.2.1971 die Frage vorgetragen habe, warum es bei der Anwendung allein der handelsrechtlichen Bestimmungen des CIM bleiben solle, warum nicht vielmehr beide deutsche Staaten voll berechtigte Mitglieder des CIM werden sollten. Vielleicht

17 Zur Frage einer Aufnahme der DDR in die WHO vgl. Dok. 62, Anm. 7.

18 Für den Wortlaut des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 305–320.

Vgl. Karl DOEHRING, Bindung der Bundesrepublik aus dem Deutschlandvertrag, in: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 11 vom 16. März 1971, S. 449–453.

19 Für den Wortlaut der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 213–576.

20 Korrigiert aus: „wenn“.

21 Vgl. Michael KOHL, Mehrstaatlichkeit Deutschlands und Wiedervereinigung. Bemerkungen zu einer Studie Professor Dr. Krügers, Hamburg, in: Staat und Recht, hrsg. von der Deutschen Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“ und dem Deutschen Institut für Rechtswissenschaft, Berlin [Ost], 6. Jahrgang, 1957, S. 843–852.

22 Zum fünften Gespräch des Staatssekretärs *Bahr*, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, *Kohl*, vgl. Dok. 42 und Dok. 44.

bekomme er darauf gelegentlich eine befriedigende Antwort. Mit dieser Hoffnung wolle er seine Ausführungen schließen.

Staatssekretär *Bahr* entgegnete, daß es dieses Hinweises nicht bedurfte hätte, um sein Bewußtsein dafür zu schärfen, daß eine Antwort auf Staatssekretär Kohls Frage noch nicht gegeben worden sei.

Dann einigte man sich auf folgende Pressemitteilung:

„Der Staatssekretär im Bundeskanzleramt der Bundesrepublik Deutschland, Egon Bahr, und der Staatssekretär beim Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik, Dr. Michael Kohl, kamen am 31. März 1971 in Begleitung ihrer Delegationen zu einem erneuten Treffen zusammen. Die Zusammenkunft, die im Hause des Ministerrates der DDR stattfand, begann um 10.00 Uhr. Sie wurde um 14.30 Uhr beendet.

Es wurde vereinbart, die Besprechungen zwischen den Regierungsdelegationen der BRD und der DDR am 23. April 1971 in Bonn²³ fortzusetzen.“²⁴

VS-Bd. 4486 (II A 1)

113

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

Geheim

1. April 1971¹

Betr.: Persönliches Gespräch Kohl/Bahr am 31. März 71 in Ostberlin

1) Bahr bedauerte, daß in der westdeutschen Presse Mitteilungen über das letzte Gespräch² erschienen sind, die Kohl als abweichend von der Vereinbarung empfinden könnte.

Kohl begrüßte, daß Bahr von sich aus diese Frage angeschnitten habe. Er wäre selbst darauf gekommen. Dabei habe er nicht nur Äußerungen von Regierungssprecher oder aus Regierungskreisen im Auge. Nicht weniger auch für ihn persönlich ärgerlich sei gewesen, daß der Bundeskanzler noch am Abend des letzten Gespräches (17.III.) bei einem Empfang von Diplomaten Äußerungen gemacht hätte, die ausdrücklich unter Bezug auf die Besprechungen um Unterstützung und Respektierung des innerdeutschen Charakters gebeten hätten. Außerdem hätte der Bundesaußenminister sich ähnlich auf der Südamerika-

²³ 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.

²⁴ Vgl. die Meldung „Treffen Kohl – Bahr“, NEUES DEUTSCHLAND vom 1. April 1971, S. 1.

¹ Ablichtung.

Hat Staatssekretär Frank am 19. April 1971 vorgelegen.

² 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.

reise³ geäußert und sich damit in Gegensatz gestellt zu Ausführungen, die er 1969 in einem Buch über deutsche Außenpolitik⁴ gemacht hat.

Schließlich verwies Kohl auf eine Rede von Bundesminister Ertl im RIAS⁵, in der von staatsrechtlichen Beziehungen die Rede gewesen sei, obwohl der Minister wissen müsse, daß solche Beziehungen unmöglich wären.

Bahr wies darauf hin, daß die DDR manche Empfindlichkeiten abschreiben müsse. Die Bundesregierung sei auf eine Reihe von Ausführungen, z.B. auch solche von Honecker, bewußt nicht eingegangen.

2) Zum Gang der weiteren Gespräche kündigte Bahr an, daß er Grundsätze eines Verkehrsabkommens vortragen werde, die sich allein auf den Wechselverkehr bezögen.⁶

Kohl erinnerte an seine Vorstellungen eines Rahmenvertrages, der dann auch den Transitverkehr in Form eines Annexes regeln könnte.⁷

Bahr wies darauf hin, daß seine Seite sich allein mit dem Wechselverkehr beschäftige und es einer späteren Entwicklung überlassen werde, in welcher Form andere Verkehrsrelationen behandelt werden.

Es wurde Übereinstimmung erzielt, daß es zu früh ist, Experten heranzuziehen, bevor man nicht über die Grundsätze klar sei.

3) Kohl warf die Frage nach dem Fortgang der Vier-Mächte-Gespräche auf. Er drückte die Hoffnung aus, daß nach dem substantiellen Entgegenkommen der Sowjetunion zu hoffen sei, daß die Verhandlungen nun zügig voran kämen.⁸ Auf den Einwand von Bahr, daß noch sehr viele Probleme offen seien, war Kohl erstaunt; es sei doch wohl auch im Vergleich zur Ausgangslage nicht zu bestreiten, daß die Sowjetunion in der Substanz wirklich wichtige Positionen gegeben habe. Auf seiner Seite und in seiner Regierung – dies könne er jedenfalls versichern – gebe es darüber nicht den geringsten Zweifel. Man hätte auch der Auffassung sein können, bestimmte Komplexe erst nacheinander zu regeln und gewisse Angebote erst während der Verhandlungen zu machen. Wer das sowjetische Papier nicht als einen Beweis ansehe, zu einem positiven Ergebnis zu kommen, der sei nicht zu begreifen.

4) Von Bahr auf eine Osterregelung für Besuche angesprochen erklärte Kohl, darüber nichts sagen zu können. Die Dinge hätten sich verschlechtert. Es sei doch wohl nur als Provokation zu werten, wenn nach dem Akt im Reichstag der Innerdeutsche Ausschuß tage und dort sogar der Regierende Bürgermei-

3 Bundesminister Scheel begleitete Bundespräsident Heinemann bei einem Staatsbesuch vom 22. bis 31. März 1971 nach Venezuela, Kolumbien und Ecuador.

4 Vgl. dazu Walter SCHEEL, Transnationale Orientierung deutscher Politik, in: *Pespektiven deutscher Politik*, hrsg. von Walter Scheel, Düsseldorf- Köln 1969, S. 5-18.

5 Zu den Äußerungen des Bundesministers Ertl am 28. März 1971 im Rundfunk vgl. Dok. 112, Anm. 10.

6 Zu den Vorschlägen vgl. Dok. 112.

7 Vgl. dazu das neunte Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 17. März 1971; Dok. 100.

8 Vgl. dazu den sowjetischen Vorschlag vom 26. März 1971 für eine Berlin-Regelung; Dok. 110 und Dok. 131.

ster⁹ über Fragen der Verhandlungen mit der DDR berichtete.¹⁰ In den nächsten Tagen soll ein weiterer Ausschuß kommen.¹¹ Man hätte wohl bemerkt, daß die Aktivitäten, über die Zeit verteilt, unter dem Strich bei der jetzigen Bundesregierung zugenommen hätten.

Bahr wies darauf hin, daß niemand die DDR daran hindern könne, sich künstlich über alles aufzuregen, was früher nicht einmal vermerkt worden ist. Wenn man in dieser Weise fortfahre, gebe es kaum Perspektiven.

5) Es wurde vereinbart, am 23. April um 10.30 Uhr in Bonn die Besprechungen fortzusetzen.¹²

Kohl äußerte dann die Hoffnung, daß dann oder beim darauffolgenden Mal der Punkt erreicht worden sei, an dem die Drei Mächte das „Grüne Licht“ geben.

Der Eindruck hat sich verstärkt, daß die Besprechungen über den allgemeinen Verkehr nur der zeitlichen Überbrückung dienen sollen und daß die DDR unter dem sowjetischen Druck steht, sobald das möglich ist, die Verhandlungen über Fragen des Berlin-Verkehrs aufzunehmen.

gez. Bahr

VS-Bd. 4486 (II A 1)

⁹ Klaus Schütz.

¹⁰ Am 21. März 1971 wurde im Reichstag in Berlin (West) die Ausstellung „1871 – Fragen an die deutsche Geschichte“ in Anwesenheit des Bundestagspräsidenten von Hassel sowie der Bundesminister Genscher und Franke eröffnet.

Am 21./22. März 1971 tagte der Bundestagsausschuß für innerdeutsche Beziehungen in Berlin (West).

¹¹ Am 2. April 1971 trat der Bundestagsausschuß für Bildung und Wissenschaft in Berlin (West) zusammen.

¹² 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.