

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

**Fernschreiben Nr. 1416**  
**citissime**

**Aufgabe: 13. Mai 1971, 10.00 Uhr**  
**Ankunft: 13. Mai 1971, 11.08 Uhr**

**Betr.: Ergebnis der sechsten Ministertagung mit Großbritannien am 11./13.5.71**

**I. Übersicht**

Die Konferenz erzielte in den Morgenstunden des Donnerstag Einigung in den erörterten drei Hauptpunkten, nämlich über die zusätzlichen britischen Wünsche für Übergangsregelungen auf dem Agrarsektor, über die Regelung für die Einfuhr von Zucker aus den Commonwealth-Entwicklungsländern sowie über einen ersten Text für die Übergangsregelung auf dem Gebiet der eigenen Einnahmen. Damit war diese Ministertagung die bisher wichtigste und erfolgreichste der Beitrittsverhandlungen.

Ein nicht geringer Teil der Einigung wurde dadurch erzielt, daß der Ministerrat Kompromißvorschläge formulierte, die von der Kommission der wartenden britischen Delegation übermittelt und mit dieser abgestimmt wurden.

Sowohl die französische wie die britische Delegationsführung zeigten sich nach anfänglich betonter Zurückhaltung im weiteren Verlauf der Verhandlungen zunehmend entgegenkommender, was für den Erfolg der beiderseitigen Bemühungen ausschlaggebend war. Dabei verdient hervorgehoben zu werden, daß auch die übrigen Delegationen der Mitgliedstaaten ein gutes Stück ihrer wichtigsten Anliegen durchzusetzen vermochten.

**1) Zucker**

Die Gemeinschaftsdelegation bestätigte den bereits am Dienstag<sup>1</sup> der britischen Delegation mitgeteilten Inhalt des Int. Dok. 277 und bat um Zustimmung zu einem neuen Absatz auf Seite 3 dieses Dokuments, in dem zum Ausdruck kommt, daß die erweiterte Gemeinschaft es sich werde angelegen sein lassen, die Interessen aller in dem Dokument angesprochenen Länder zu bewahren, deren Wirtschaft in beträchtlichem Umfang von Export und Grundprodukten, insbesondere Zucker, abhängt. (Es war der deutschen Delegation gelungen, den von mehreren Delegationen angestrebten Hinweis auf den Abschluß von weltweiten Rohstoffabkommen aus dem Text auszuschließen.<sup>2</sup>)

<sup>1</sup> 11. Mai 1971.

<sup>2</sup> Über die Diskussion der Frage von Zuckerimporten aus den Commonwealth-Staaten in der sechsten Verhandlungsrunde des EG-Ministerrats mit Großbritannien vom 11. bis 13. Mai 1971 informierte Botschafter Sachs, Brüssel (EG): „Insbesondere auf wiederholten deutschen Wunsch und nach sehr deutlichen Hinweisen Mr. Rippons gelang es, eine Formel in den Text einzufügen, die den ursprünglichen Ausgangspunkt der Erörterungen – nämlich die Zuckerimporte aus Commonwealth-Entwicklungsländern in die erweiterte Gemeinschaft – wieder deutlich machte, aber die Gefahr umging, in diesem Stadium auch die Möglichkeit zum Abschluß von Rohstoffabkommen für alle einschlägigen tropischen Erzeugnisse zu eröffnen; der Verwirklichung einer solchen Politik diene nämlich ein Ergänzungsvorschlag der Kommission, dem anfangs alle Delegationen außer der deutschen und der niederländischen bereits zugestimmt hatten. Auf Grund eindringlicher Vorhalte

Der genannte Text ersetzt die verschiedenen Entwürfe für Absichtserklärungen<sup>3</sup> und überläßt es den Organen der erweiterten Gemeinschaft, konkrete Regelungen für die Einfuhr von Zucker aus den Ländern des Commonwealth Sugar Agreement nach 1974 festzulegen.

Minister Rippon begrüßte für seine Person diesen Text und die Erneuerung der 1963 angebotenen Optionen<sup>4</sup> für die Gestaltung der Beziehungen auch der Commonwealth-Entwicklungsländer im Indischen Ozean<sup>5</sup>, im Pazifik<sup>6</sup> und in der Karibischen See<sup>7</sup>, zur Gemeinschaft; er halte die gefundene Lösung für einen beträchtlichen Schritt nach vorne, müsse aber die betreffenden unabhängigen Länder zu einer echten Konsultation – nicht nur einer Information – zusammenrufen. Er werde sich bemühen, ihre Zustimmung zu dem Angebot der Gemeinschaft zu erreichen.<sup>8</sup> Es blieb offen, wann die britische Delegation die Gemeinschaft von ihrer definitiven Stellungnahme unterrichten wird.<sup>9</sup>

## 2) Übergangsregelungen auf dem Agrarsektor

Die Gemeinschaft übermittelte der britischen Delegation den Inhalt des Int. Dok. 280. Die Konferenz stellte damit fest, daß sie sich gleichzeitig über alle bis-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 767*

mußte jedoch Kommissar Deniau einräumen, daß „die Sicherung eines angemessenen Platzes auf dem Markt der Gemeinschaft für die Erzeuger von tropischen Monokulturen (im Verein mit einer Klausel über die Konkurrenzbedingungen zu gleichartigen Produkten der Gemeinschaft) zu einer Vorzugsbehandlung praktisch aller Erzeugnisse führen müsse, die in den assoziierten Ländern und Gebieten der erweiterten Gemeinschaft produziert und/oder für die Substitutionsprodukte in der Gemeinschaft selbst produziert werden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1441 vom 13. Mai 1971; Referat III A 2, Bd. 309.

<sup>3</sup> Vgl. dazu die Einigung der EG-Mitgliedstaaten über eine Absichtserklärung gegenüber den am Commonwealth Sugar Agreement beteiligten Entwicklungsländern; Dok. 137, Anm. 11.

<sup>4</sup> Während der zweiten Runde der Beitrittsverhandlungen mit der EWG im Juli 1962 regte Großbritannien an, die Beziehungen zu den Commonwealth-Staaten analog zu den besonderen Beziehungen einzelner EWG-Mitgliedstaaten zu den von ihnen abhängigen Gebieten zu regeln. Dies betraf die Möglichkeit eines Zusatzprotokolls zum EWG-Vertrag vom 25. März 1957, das den entsprechenden Staaten gestattete, „ihre Ausfuhren nach den Mitgliedstaaten, mit denen sie besondere Beziehungen unterhielten, ohne Änderung der Zollregelung beizubehalten“. Die zweite Möglichkeit „bezog sich auf die Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete, denen die Gemeinschaft eine gewisse Sonderstellung einräumt“. Vgl. SECHSTER GESAMTBERICHT 1962/63, S. 255.

<sup>5</sup> Mauritius.

<sup>6</sup> Fidschi, Tonga und Westsamoa.

<sup>7</sup> Barbados, Guyana, Jamaika, Trinidad und Tobago.

<sup>8</sup> Die Konferenz der Mitgliedstaaten des Commonwealth Sugar Agreement fand am 2./3. Juni 1971 in London statt. Im Kommuniqué wurde zum Vorschlag der Europäischen Gemeinschaften für die Einfuhr von Zucker aus Commonwealth-Staaten erklärt: „The British Government and other Commonwealth governments participating regard the offer as a firm assurance of a secure and continuing market in the enlarged Community on fair terms for the quantities of sugar covered by the Commonwealth Sugar Agreement in respect of all its existing developing member countries. The developing Commonwealth countries will continue to plan their future production on this basis.“ Vgl. den Artikel „Assurance on markets set out in communique“; THE TIMES vom 4. Juni 1971, S. 6.

<sup>9</sup> Der Kanzler des Herzogtums Lancaster, Rippon, verteilte in der siebten Verhandlungsrunde des EG-Ministerrats mit Großbritannien am 7. Juni 1971 in Luxemburg einen Auszug aus dem Kommuniqué über die Konferenz der Mitgliedstaaten des Commonwealth Sugar Agreement am 2./3. Juni 1971 in London, „in der alle an der Konferenz beteiligten Regierungen das Gemeinschaftsangebot dahin interpretieren, daß sie es als feste Zusicherung für einen sicheren und weiterbestehenden Markt der Mengen des Commonwealth Sugar Agreement in der erweiterten Gemeinschaft auffassen und dementsprechend ihre zukünftige Produktion planen werden. Auf Vorschlag der Präsidentschaft wurde diese Erklärung als nur die britische Delegation engagierende und nur zur „Information“ der Gemeinschaft bestimmte Interpretation ins Protokoll aufgenommen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 65 des Botschafters Sachs, z. Z. Luxemburg, vom 7. Juni 1971; Referat III A 2, Bd. 309.

herigen Stellungnahmen der Gemeinschaftsdelegation zu den Übergangsregelungen auf dem Agrargebiet geeinigt hat, mit folgenden Ergänzungen:

- Der Zollabbau auf dem Agrargebiet wird innerhalb von fünf vollen Jahren in sechs Stufen dergestalt erfolgen, daß der letzte Schritt am 31.12.1977 getan wird.<sup>10</sup>
- Bei den Gartenbauerzeugnissen findet der erste Zollabbau von 20 % am 31.12.1973, der letzte am 31.12.1977 statt.
- Eine Flexibilität beim Zollabbau wurde nur für Gartenbauerzeugnisse, und zwar ab der zweiten Stufe vereinbart, mit der Maßgabe, daß diese Flexibilität nur bis zu 10 % des jeweiligen Zollsenkungssatzes spielen darf. (Gleichzeitig wurde vereinbart, daß die Flexibilität bei der Preisangleichung – siehe Dok. Intern Nr. 160 – nicht mehr als 10 % der jeweiligen Preisdifferenz einer Angleichungsstufe ausmachen darf.)

Minister Rippon stellte hierzu fest, daß beide Seiten ein faires Gleichgewicht in dieser Frage gesucht hätten; die Gemeinschaft habe eine besonders entgegenkommende Haltung gezeigt.

### 3) Übergangsregelung auf dem Gebiet der eigenen Einnahmen

Die Gemeinschaft legte der britischen Delegation den – unbezifferten – französischen Vorschlag für eine Übergangsregelung vor (siehe Dok. Intern Nr. 273), dem nach längerer interner Erörterung ein Absatz eingefügt worden war, der vorsieht, daß die Gemeinschaft die Möglichkeit von Korrektiven nach der Übergangszeit einräumt, sich aber erst in einem späteren Stadium der Verhandlungen hierzu (näher) wird äußern können, wobei davon ausgegangen wird, daß die Korrektivmethode nur in dem notwendigen Maße angewandt wird, um sicherzustellen, daß sich der Übergang vom letzten Jahr der Übergangszeit zu der Phase des vollen Funktionierens des Systems der eigenen Mittel nicht zu sprunghaft vollzieht.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Zur Frage des Zollabbaus berichtete Botschafter Sachs, Brüssel (EG), am 13. Mai 1971: „Alle Delegationen und die Kommission außer Frankreich traten für sechs Stufen innerhalb von fünf Jahren auf der Basis eines Kompromißvorschlages der Kommission ein. Außenminister Schumann erklärte sich mit sechs Stufen nur unter der Bedingung einverstanden, daß dann auch die Zollsenkung für industrielle Produkte wegen der Notwendigkeit eines strengen Parallelismus bis zum Ende des Jahres 1977 aufgeschoben werden müsse. Er schlug vor, die britische Delegation zu befragen, ob sie hiermit einverstanden sei. Als diese den französischen Vorschlag später ablehnte, ließ Schumann seinen Vorschlag stillschweigend fallen. Demnach endet der Zollabbau für industrielle Produkte nach wie vor am 1. Juli 1977 und für Agrarprodukte am 31.12.1977.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1441; Referat III A 2, Bd. 309.

<sup>11</sup> Am 13. Mai 1971 berichtete Botschafter Sachs, Brüssel (EG), daß der Präsident des EG-Minister rats, Schumann, erst lange nach Mitternacht die Diskussion über die Übergangsregelung im Finanzbereich eingeleitet habe. Frankreich habe sich bereit erklärt, „seinen prinzipiellen Widerstand gegen die Einführung von Korrektivmaßnahmen nach der Übergangszeit aufzugeben, sofern klargestellt sei, daß ein derartiges System ein Jahr nicht überschreite; dieser Zeitraum müsse genügen, um mit einem eventuellen Sprung am Ende der Übergangszeit fertig werden zu können. [...] Im übrigen könnten die Modalitäten von Korrektiven erst nach einer Einigung mit Großbritannien über die Prozentsätze des Beitragsaufkommens während der Übergangszeit festgelegt werden. [...] Außenminister Schumann machte gleichzeitig klar, daß die französische Delegation einer Erörterung dieser Prozentsätze im Verlauf dieser Ratstagung ihren Widerstand entgegensetzen werde. Für Großbritannien müsse die heutige Ouvertüre genügen; auch habe Rippon erklärt, daß ihm dies ausreiche. Alle übrigen Delegationen zeigten sich nicht befriedigt von der französischen Position. Insbesondere forderten sie die Festlegung einer Korrektivperiode von zwei (Belgien) bis drei

Minister Rippon begrüßte die Initiative der Gemeinschaft und insbesondere die Möglichkeit von Korrekturen nach der Übergangszeit. Ohne die Hinzufügung von genauen Zahlen sei es jedoch unmöglich, Art und Wirkung des Vorschlages zu beurteilen. Sofern die hoffentlich bald von der Gemeinschaft nachgereichten Prozentsätze für die Beiträge Großbritanniens fair und vernünftig wären, böte das jetzt vorliegende Dokument eine annehmbare Grundlage für die Verhandlungen.

II. Im einzelnen

(Bericht folgt)<sup>12</sup>

[gez.] Sachs

Referat III A 2, Bd. 309

## 170

### Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Marks

III A 7-83.26

13. Mai 1971<sup>1</sup>

Betr.: Besuch des Generaldirektors der IAEO, Herrn Eklund, beim Herrn Minister und Herrn Staatssekretär von Braun am 6. d.M.<sup>2</sup> in Bonn<sup>3</sup>

Aus den jeweiligen Gesprächen des Herrn Ministers und des Herrn Staatssekretärs mit dem Generaldirektor der IAEO ist im einzelnen folgendes festzuhalten:

#### 1) Verifikationsabkommen EURATOM–IAEO

Auf die Frage Eklunds nach dem mutmaßlichen Verhandlungsbeginn gab Botschafter Roth einen Überblick über den gegenwärtigen Stand der Diskussion innerhalb der Gemeinschaft und über die dabei im Vordergrund stehenden Probleme: Position Frankreichs als Kernwaffenstaat, Frage der Kompatibilität des EURATOM-Vertrages<sup>4</sup> mit den Bestimmungen eines eventuellen Verifikati-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 769*

(alle übrigen Delegationen) Jahren und die Mitteilung eines solchen Beschlusses an die britische Delegation.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1441; Referat III A 2, Bd. 309.

<sup>12</sup> Für den Drahtbericht Nr. 1441 des Botschafters Sachs, Brüssel (EG), vom 13. Mai 1971 vgl. Referat III A 2, Bd. 309. Für Auszüge vgl. Anm. 2, 10 und 11.

<sup>1</sup> Ablichtung.

Hat Vortragendem Legationsrat Randermann am 17. Mai 1971 vorgelegen.

<sup>2</sup> Korrigiert aus. „6.5. d.M.“

<sup>3</sup> IAEO-Generalsekretär Eklund hielt sich auf Einladung des Bundesministers Scheel in der Bundesrepublik auf.

<sup>4</sup> Für den Wortlaut des EURATOM-Vertrags vom 25. März 1957 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 1014–1155.

onsabkommens, die durch besondere Rechte und Pflichten gekennzeichnete Stellung der EG-Kommission.

Die Bundesregierung schlosse nicht aus, daß es bis zur Sommerpause gelingen werde, innerhalb der Gemeinschaft eine gemeinsame Position zu erarbeiten. Verbindliches lasse sich zur Zeit jedoch noch nicht sagen.

Nach den Darlegungen des Herrn Ministers müsse notfalls eine „politische Lösung“ gesucht werden, um die Schwierigkeiten aus dem Wege zu räumen.

Auf eine diesbezügliche Frage wurde Eklund geantwortet, daß es sich bei der Verhandlungsdelegation EURATOMs aller Voraussicht nach um eine gemischte Delegation, zusammengesetzt aus den Vertretern der Kommission und der betroffenen EURATOM-Länder, handeln würde.<sup>5</sup>

## 2) Amerikanisch-britisches Kontrollangebot<sup>6</sup>

Der Herr Minister und der Herr Staatssekretär wiesen auf die Bedeutung hin, die die Bundesregierung der Verwirklichung des britischen Kontrollangebotes beimißt. Dies gelte sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht (Problem der Wettbewerbsverzerrungen bei Sicherheitskontrollen) wie auch unter allgemein politischen Gesichtspunkten (Stand der Ratifizierung des NV-Vertrages<sup>7</sup>, Verringerung der Befürchtungen einer politischen Diskriminierung). Uns liege daran, daß parallel zu den Verhandlungen mit EURATOM die IAEo auch offizielle Gespräche zumindest mit den Amerikanern aufnehme. Das Problem Großbritannien stelle sich wegen der laufenden Beitrittsverhandlungen etwas anders dar. Hier sollten wir zunächst das Ergebnis der Brüsseler Gespräche abwarten.

Eklund wies darauf hin, daß er vom Gouverneursrat ermächtigt sei, in Konsultationen wegen der Kontrollangebote einzutreten. Zum einen habe er jedoch den Eindruck, daß die Position Großbritanniens allein schon aufgrund der seinerzeitigen Erklärungen der britischen Regierung wesentlich unklarer und vager sei als das Angebot der USA. Aber auch was die amerikanische Regierung betreffe, glaube er nicht, daß sie es besonders eilig habe, mit der IAEo zu einer Kontrollvereinbarung zu kommen. Offensichtlich hätten die Amerikaner vor,

<sup>5</sup> Zur Erteilung des Verhandlungsmandats an EURATOM durch den EG-Ministerrat am 20. September 1971 vgl. Dok. 363, Anm. 18.

<sup>6</sup> Zum Angebot der amerikanischen und der britischen Regierung, zivile Atomanlagen durch die IAEo kontrollieren zu lassen, vgl. Dok. 119, Anm. 9.

Am 12. Februar 1971 notierte Vortragender Legationsrat Marks, daß „mehrere Industrieländer aus Kostenüberlegungen kein besonderes Interesse daran haben, daß von den Angeboten der britischen und der amerikanischen Regierung, sich für den zivilen Sektor Kontrollen zu unterwerfen, Gebrauch gemacht wird. Sollte sich diese Auffassung im Ausschuß durchsetzen, besteht die Gefahr, daß sich die Wettbewerbslage der deutschen Kernindustrie verschlechtert.“ Vgl. Referat III A 7, Bd. 516.

Um das Kostenproblem zu lösen, hatte die Bundesrepublik gemeinsam mit Australien, Italien und Japan den übrigen Delegationen im Kontrollausschuß der IAEo am 5. Februar 1971 einen Vorschlag zur Umsetzung des amerikanischen und britischen Angebots vorgelegt. Er mache „im Interesse einer Senkung der Kontrollkosten einen Unterschied zwischen solchen Anlagen, die neue Technologien repräsentieren oder für den internationalen Wettbewerb bedeutungsvoll sind, und allen anderen Kernanlagen. Erstere sollen voll inspiziert werden, während bei letzteren nur Stichprobeninspektionen als notwendig erachtet werden. Damit könnten die Kosten der Kontrolle in beiden Ländern auf etwa 40 Prozent gesenkt werden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 109 des Gesandten Ungerer, Wien (Internationale Organisationen); Referat II B 3, Bd. 107 334.

<sup>7</sup> Für den Wortlaut des Nichtverbreitungsvertrags vom 1. Juli 1968 vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 321–328.

zunächst das Ergebnis der Kontroll- bzw. der Verifikationsverhandlungen der IAEО mit den EURATOM-Ländern und mit Staaten wie z. B. Japan abzuwarten. Er könne sich auch nicht vorstellen, daß sich die Amerikaner bereits während der EURATOM-Verhandlungen auf parallele bilaterale Verhandlungen mit der IAEО einlassen würden. Sie hätten auf jeden Fall vor, langsam vorzugehen.<sup>8</sup>

### 3) Abkommen DDR–IAEO<sup>9</sup>

Verbunden mit dem Dank für die bisherige kooperative Haltung der IAEО wurde Eklund gebeten, in der DDR-Frage bis auf weiteres von allen Schritten abzusehen, die die gegenwärtigen Deutschland und Berlin betreffenden Verhandlungen erschweren und möglicherweise im Vorgriff auf eine zukünftige Regelung des Verhältnisses der beiden Teile Deutschlands eine vorzeitige Änderung des Status der DDR nach sich ziehen könnte. Wie der Herr Minister ausführte, würde es sich im übrigen bei dem ganzen Komplex nicht um ein zeitlich unbegrenztes Problem handeln.

Eklund erwiderte, er habe großes Verständnis für unser Anliegen und hoffe, auch die bisherige Linie in Abstimmung mit uns und den übrigen drei Westmächten beibehalten zu können. Trotzdem müsse wegen der laufenden Fristen des NV-Vertrages<sup>10</sup> spätestens im Herbst d. J. die Frage beantwortet werden, ob die IAEО verpflichtet sei, mit der DDR ein Kontrollabkommen nach dem NV-Vertrag abzuschließen<sup>11</sup>, falls sie darauf bestehe.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Gesandter Ungerer, Wien (Internationale Organisationen), berichtete am 7. Juni 1971, daß sich die USA und Großbritannien zu Verhandlungen mit dem Gouverneursrat der IAEО über Sicherheitskontrollen der nichtmilitärischen Atomanlagen bereit erklärt hätten. Vgl. den Schriftbericht Nr. 326; Referat III A 7, Bd. 516.

<sup>9</sup> Am 25. August 1970 teilte der Außenminister der DDR, Winzer, IAEО-Generaldirektor Eklund mit, daß die DDR zu Verhandlungen über ein Kontrollabkommen mit der IAEО gemäß Artikel III des Nichtverbreitungsvertrags vom 1. Juli 1968 bereit sei.

Die Bundesregierung und die Drei Mächte setzten sich für eine dilatorische Behandlung dieses Vorschlags durch die IAEО ein, da Artikel III des Nichtverbreitungsvertrags ausdrücklich von der Verpflichtung der Nichtkernwaffenstaaten zum Abschluß eines Kontrollabkommens sprach und die DDR daraus ein Argument für ihre völkerrechtliche Anerkennung durch die IAEО-Mitgliedstaaten herleiten und ihren internationalen Status verbessern könne. Vgl. dazu AAPD 1970, III, Dok. 422.

<sup>10</sup> Gemäß Artikel III Absatz 4 des Nichtverbreitungsvertrags vom 1. Juli 1968 sollten die Übereinkünfte zwischen Nichtkernwaffenstaaten und der IAEО über Sicherheitskontrollen „spätestens achtzehn Monate nach dem Tag des Verhandlungsbeginns in Kraft“ treten. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 324.

<sup>11</sup> Die Bundesregierung vertrat den Standpunkt, „daß die DDR den NV-Vertrag nur in Moskau unterzeichnet und die Ratifikationsurkunde auch nur dort hinterlegt hat und nicht auch in London und Washington, wie es Art. IX des NV-Vertrags vorsieht. Es ist deshalb in hohem Maße fraglich, ob die DDR im Verhältnis zu den übrigen Vertragsparteien des NV-Vertrages Vertragspartei geworden ist.“ Keine Vertragspartei sei sie im Verhältnis zur Bundesrepublik, Großbritannien und den USA, da von diesen Staaten bei Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrags erklärt worden sei, daß damit „keine völkerrechtliche Anerkennung der DDR verbunden“ sei und daher auch im Rahmen des Vertrags keine völkerrechtlichen Beziehungen entstünden. Vgl. die Sprachregelung vom 25. Januar 1971 für die Vertreter der Bundesrepublik und der Drei Mächte bei der IAEО in Wien; Referat III A 7, Bd. 497.

<sup>12</sup> Am 26. Mai 1971 berichtete Gesandter Ungerer, Wien (Internationale Organisationen), daß IAEО-Generalsekretär Eklund ihm den Entwurf eines Schreibens an den Außenminister der DDR, Winzer, vortragen und darauf hingewiesen habe, daß die Kontrollabkommen bis März 1972 abgeschlossen sein müßten und „es kaum möglich sei, den Beginn von Verhandlungen mit der DDR

#### 4) Erweiterung des Gouverneursrates der IAE0

Auf die Frage des Herrn Ministers und des Herrn Staatssekretärs nach einer vorzeitigen Anwendung des Beschlusses des Gouverneursrates der IAE0 vom September 1970 über eine Erweiterung des Gouverneursrates<sup>13</sup> äußerte sich Eklund skeptisch. Seiner Ansicht nach sei das Erweiterungsproblem zu kontrovers gewesen, um mit allseitiger Zustimmung zu dem o.a. Verfahren rechnen zu können. Voraussichtlich wird das Problem für uns ohne praktische Bedeutung sein, da wir ab 1972 für zwei Jahre auf dem Rotationswege Mitglied des Gouverneursrates würden. Er rechnet damit, daß der Beschluß der Generalkonferenz vom Herbst 1970 im Jahre 1974 von 2/3 der IAE0-Mitglieder ratifiziert sei, so daß er in Kraft treten könnte und für uns die Aussicht bestehe, ab 1974 ständiges Mitglied des Gouverneursrates zu werden.

Marks

Referat III A 7, Bd. 497

*Fortsetzung Fußnote von Seite 772*

länger als bis Herbst dieses Jahres zu verzögern“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 433; Referat II B 3, Bd. 107 334.

Am 11. und 15. Juni 1971 kamen Vertreter der Bundesrepublik und der Drei Mächte zusammen, um für Verhandlungen zwischen der IAE0 und der DDR „schon jetzt eine Strategie“ zu erarbeiten. Dazu teilte Ungerer mit: „a) Die Frage, ob es nicht vorteilhafter wäre, das Zustandekommen eines Kontrollabkommens zwischen IAE0 und DDR vorläufig überhaupt zu verhindern, wurde von den Vertretern der drei Westmächte einhellig verneint. Es sei lediglich wesentlich, eine Aufwertung des internationalen Status der DDR zu verhindern. b) Gegen die Einbeziehung einer Disclaimer-Klausel in die Präambel des Abkommens hatte vor allem französischer Vertreter Bedenken. Er konnte sich jedoch Argumenten des britischen Vertreters und von uns nicht verschließen, daß der Versuch, eine solche Klausel einzuführen, taktisch Vorteile hätte“. Es sei für unwahrscheinlich erachtet worden, „daß Eklund bereit ist, bei der Unterzeichnung des Abkommens mit der DDR eine Disclaimer-Erklärung abzugeben“. Vgl. den Schriftbericht Nr. 357 vom 17. Juni 1971; Referat III A 7, Bd. 497.

<sup>13</sup> In der Sitzung der IAE0-Generalversammlung vom 22. bis 29. September 1970 in Wien beantragte Italien eine Erweiterung des Gouverneursrats um 9 Sitze auf 34 Sitze, von denen zwei als ständige Sitze auf die Bundesrepublik und Italien entfallen sollten. Die restlichen Sitze sollten als Wahlsitze an Vertreter der übrigen Regionen gehen. Vgl. dazu den Drahterlaß Nr. 66 des Ministerialdirigenten Robert vom 16. September 1970 an die Botschaft in Dublin; Referat I A 6, Bd. 252.

Die IAE0-Generalversammlung nahm den Antrag Italiens am 28. September 1970 an. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 662 des Gesandten Ungerer, Wien (Internationale Organisationen); Referat I A 6, Bd. 252.

## Aufzeichnung der Vortragenden Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander

II A 5-82.00-94.27-1739/71 VS-vertraulich

14. Mai 1971<sup>1</sup>

Betr.: Deutsch-tschechoslowakische Gespräche in Bonn am 13. und 14. Mai 1971

hier: Zusammenfassender Bericht

### I. Allgemeines

Am 13. und 14.5.1971 fand in Bonn die zweite deutsch-tschechoslowakische Gesprächsrunde statt (erste Runde 31.3./1.4. in Prag<sup>2</sup>).

Die Gespräche wurden wieder von Staatssekretär Frank und dem Stellvertretenden Außenminister Klusák geführt. Von tschechoslowakischer Seite nahmen ferner teil: Botschafter Goetz, Gesandter Krepelak (stellv. Leiter der Sektion deutschsprachiger Länder), Herr Pisk (stellvertretender Leiter der Rechtsabteilung) sowie Botschaftsrat Mika von der tschechoslowakischen Handelsvertretung in Frankfurt und ein Dolmetscher.

Von deutscher Seite nahmen teil: VLR I von Schenck, BR I Rouget sowie die Unterzeichnete und ein Dolmetscher.

Die tschechoslowakische Delegation hatte offenbar die Direktive, den tschechoslowakischen Standpunkt zum Münchener Abkommen mit Nachdruck zu vertreten, jedoch einen Abbruch der Gespräche zu vermeiden. Sie argumentierte teilweise mit erheblich größerer Schärfe als während der ersten Runde in Prag. Hierfür dürfte, abgesehen von ihren Weisungen, auch die Berichterstattung einiger deutscher Presseorgane (Spiegel<sup>3</sup>, Bayernkurier<sup>4</sup>) von Einfluß gewesen sein.

<sup>1</sup> Hat Staatssekretär Frank am 19. Mai 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Dem H[errn] Minister vorzulegen: Ich schlage vor, den H[errn] Bundeskanzler zu unterrichten.“

Hat Vortragendem Legationsrat Hallier am 21. Mai 1971 vorgelegen, der handschriftlich für Bundesminister Scheel vermerkte: „Wir hatten Ihnen schon unser Doppel vorgelegt. Wegen der Anregung, die Aufzeichnung auch dem Herrn Bundeskanzler vorzulegen, erfolgt Vorlage ‚doppelt‘.“

Hat Scheel vorgelegen.

<sup>2</sup> Zur ersten Runde der Gespräche mit der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses vom 31. März bis 1. April 1971 in Prag vgl. Dok. 117.

<sup>3</sup> Die Wochenzeitschrift „Der Spiegel“ berichtete am 12. April 1971, die Verhandlungen mit der ČSSR seien „auf lange Fristen angelegt“: „Taktische Marschroute: Der Forderung der Tschechoslowakei, das Münchener Abkommen von 1938 ‚ex tunc‘ (von Anfang an) ‚mit allen sich daraus ergebenden Folgen‘ für ungültig zu erklären, müsse mit hinhaltendem Widerstand begegnet werden.“ Vgl. den Artikel „Go slow“; DER SPIEGEL, Nr. 16 vom 12. April 1971, S. 25 f.

<sup>4</sup> Die Wochenzeitung „Bayernkurier“ befaßte sich am 10. April 1971 mit der tschechoslowakischen Forderung nach einer ex-tunc Nichtigkeitserklärung des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 und führte zu den sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenzen aus, daß der Einmarsch deutscher Truppen demnach ein „rechtswidriger Akt“ und eine „gewaltsame militärische Okkupation“ gewesen sei: „Daraus ergibt sich, daß die ‚Nachfolgestaaten des Deutschen Reiches‘ – in diesem Falle gibt man der Bundesrepublik die Ehre, die einzige Rechtsnachfolgerin zu sein – für alle sich daraus ergebenden Folgen aufzukommen haben. Damit wird eine neue Kriegsschuld aufgebaut, die nicht einmal das Nürnberger Militärtribunal festgestellt hatte. [...] Im Bonner Regierungslager sollte man sich auf eine solche Argumentation einstellen und nicht daran her-



In der Frage des Münchener Abkommens kam es zu einer klaren Gegenüberstellung der beiderseitigen Standpunkte, bei der sich keinerlei tschechoslowakische Kompromißbereitschaft abzeichnete. Möglichkeiten für eine Annäherung der beiderseitigen Standpunkte wurden in dieser Gesprächsrunde nicht erkennbar. Ob hierfür nach dem bevorstehenden Kongreß der tschechoslowakischen KP (25.5.)<sup>5</sup> bessere Aussichten gegeben sein werden, bleibt abzuwarten.

Der tschechoslowakischen Seite war zur Zeit offenbar daran gelegen, die Fortführung der Gespräche offenzuhalten. Vizeminister Klusák betonte ferner erneut das grundsätzliche tschechoslowakische Interesse an der Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland und den Wunsch, daß die laufenden Beziehungen nicht darunter leiden sollten, wenn es nicht zu einem deutsch-tschechoslowakischen Vertrag käme.

## II. Verlauf der Gespräche

Entsprechend dem tschechoslowakischen Wunsch erläuterte Staatssekretär Frank nochmals die Gründe, weshalb die Bundesregierung ihrerseits den extunc-Standpunkt zum Münchener Abkommen nicht akzeptieren kann.

Er verwies darauf, daß der Bundesregierung im Rahmen der deutsch-tschechoslowakischen Verhandlungen Grenzen gesetzt seien, unabhängig von der Qualität der völkerrechtlichen Argumente, die er allerdings für überzeugend halte.

Im einzelnen führte er folgende völkerrechtliche Argumente näher aus:

1) Die Bundesregierung halte es für objektiv unmöglich, komplexe multilaterale Vereinbarungen durch einen bilateralen Vertrag auszulöschen. Bei dem Vertrag, den wir mit der ČSSR schließen wollten, könnten wir nur von der heute bestehenden Lage ausgehen und nur Dinge regeln, die in unserer Kompetenz lägen.

2) Die Bundesregierung verurteile Drohung mit Gewalt als Mittel der internationalen Politik mit aller Schärfe und dementsprechend auch das Vorgehen der damaligen Reichsregierung beim Abschluß des Münchener Abkommens. Es müßte jedoch zu einer bedenklichen Rechtsunsicherheit in den internationalen Beziehungen führen, wenn völkerrechtliche Verträge, die der Vergangenheit angehören, unter Berufung auf Gewaltandrohung nachträglich für nichtig erklärt werden könnten. Uns sei kein Beispiel bekannt, wo ein unter Mitwirkung mehrerer europäischer Großmächte geschlossener Vertrag für nichtig von Anfang an erklärt worden wäre.

3) Dieses Bedenken der Rechtsunsicherheit gelte insbesondere dann, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag durchgeführt worden sei und auf seiner Grundlage politische, historische und rechtliche Tatbestände entstanden seien, die nicht rückgängig gemacht werden könnten.

### *Fortsetzung Fußnote von Seite 774*

umtüteln, wie man den Sudetendeutschen den Schwarzen Peter für die Akzeptierung der tschechoslowakischen Forderungen zuspielen kann. Denn sollten diese realisiert werden, dann heißt es zahlen, zahlen und nochmals zahlen – abgesehen natürlich von den rechtlichen Nachteilen, die sich für die betroffenen Sudetendeutschen daraus ergeben.“ Vgl. den Artikel von Erich J. Karl: „In der Folge schlimmer“; BAYERNKURIER vom 10. April 1971, S. 1.

<sup>5</sup> Der XIV. Parteitag der KPČ fand vom 25. bis 29. Mai 1971 in Prag statt.

StS Frank verwies darauf, daß es hinsichtlich der rechtlichen Beurteilung des Münchener Abkommens eine Kontinuität des Denkens aller bisheriger Bundesregierungen gebe, die von großer innenpolitischer Bedeutung sei.

Andererseits sei die jetzige Bundesregierung in besonderem Maße bereit, hinsichtlich der politischen und moralischen Beurteilung des Münchener Abkommens dem verständlichen tschechoslowakischen Anliegen entgegenzukommen, politische Genugtuung zu erhalten. Die Bundesregierung habe ein eigenes Interesse daran, die Distanzierung von der damaligen Politik so klar wie möglich auszusprechen. Er wäre jedoch kein aufrichtiger Verhandlungspartner, wenn er nicht ebenso klar sagen würde, daß die Bundesregierung den ex-tunc-Standpunkt nicht akzeptieren könne.

Wir glaubten aber, daß für einen deutsch-tschechoslowakischen Vertrag die gleiche Grundstruktur gelten könne wie für den deutsch-sowjetischen und den deutsch-polnischen.<sup>6</sup> In beiden Fällen sei ein *modus vivendi* gefunden worden, der es erlaube, unbeschadet unterschiedlicher Rechtsstandpunkte die Normalisierung der Beziehungen in Angriff zu nehmen. Dabei könne jeder bei seinem eigenen Rechtsstandpunkt bleiben.

Wenn die tschechoslowakische Regierung glaube, daß die Annahme ihres Rechtsstandpunktes durch die Bundesrepublik Deutschland wichtiger als die Perspektive der Zusammenarbeit sei, so würden wir dies bedauern, aber respektieren. Wir würden unser Angebot dann für einen späteren Zeitpunkt aufrecht erhalten.

Vizeminister Klusák erwidert hierauf mit einer scharfen Polemik, in der er in längeren historischen Ausführungen darlegte, daß „München“ aus tschechoslowakischer Sicht nicht irgendein rechtliches Dokument, sondern ein an der Tschechoslowakei begangenes Verbrechen gewesen sei, das im übrigen – wie dies auch in den Nürnberger Prozessen festgestellt worden sei – der Vorbereitung des Krieges gedient habe.<sup>7</sup>

Das der Tschechoslowakei mit militärischer Gewalt aufgezwungene Münchener Abkommen habe ihre politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität zerstört. Angesichts der Besetzung sämtlicher Grenzbefestigungen habe es sie selbst militärisch wehrlos gemacht. Es habe den Verlust von 40 000 m<sup>2</sup> tschechoslowakischen Gebiets mit 5 Mio. Einwohnern, darunter 1,25 Mio. Tschechen und Slowaken, bedeutet, den Verlust eines Drittels der tschechoslowakischen Industrie, deren Produktion mehr als ein Drittel des tschechoslowakischen Außenhandels ausmache, ferner den Verlust der gesamten Braunkohlevorkommen und 45 % der Steinkohle, die Zerstörung der Verkehrswege usw. Eine erschöpfende Aufzählung sei hier nicht möglich, noch weniger der Leiden der Menschen.

<sup>6</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

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

<sup>7</sup> Für das Urteil des Nürnberger Gerichtshofs vom 30. September 1946 zum Anklagepunkt „Der gemeinsame Plan oder die Verschwörung und der Angriffskrieg“ vgl. IMT, Bd. XXII, S. 484 f.

München sei ein Symbol des Unrechts. Die tschechoslowakische Forderung nach voller Nullität des Münchener Abkommens läge im Interesse der internationalen Rechtssicherheit.

Von den Signatarstaaten hätten Frankreich und Italien seit langem das Abkommen mit allen seinen Konsequenzen als nichtig erklärt<sup>8</sup>, ebenso unterstützten alle sozialistischen Staaten die tschechoslowakische Forderung.<sup>9</sup> Großbritannien lehne entsprechende Stellungnahme aufgrund seiner imperialistischen Interessen ab.<sup>10</sup> Die tschechoslowakische Seite verstünde jedoch nicht, welches Interesse die Bundesrepublik Deutschland an einer entsprechenden Haltung haben könne.

Als Beispiel für die Behandlung des Münchener Abkommens verwies Vizeminister Klusák auf die Nichtigerklärung des Wiener Schiedsspruchs im ungarischen Friedensvertrag von 1947.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Der Vorsitzende des Komitees „Freies Frankreich“, de Gaulle, erklärte mit Schreiben vom 29. September 1942 an den Präsidenten des Rates der Tschechoslowakischen Republik, Šrámek: „Le Comité national français, rejetant les accords signés à Munich le 29 septembre 1938, proclame solennellement qu'il considère ces accords comme nuls et non avenue, ainsi que tous les actes accomplis en application ou en conséquence desdits accords.“ Vgl. DE GAULLE, Mémoires de guerre, Bd. 2, S. 372. Die italienische Regierung erklärte die Übereinkünfte von München am 26. September 1944 für nichtig. Vgl. dazu auch AAPD 1970, III, Dok. 581.

<sup>9</sup> In Artikel 6 des Vertrags vom 1. März 1967 zwischen der ČSSR und Polen über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand wurde zum Münchener Abkommen ausgeführt: „Die hohen vertragschließenden Seiten stellen fest, daß das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 unter der Drohung eines aggressiven Krieges und durch Gewaltanwendung gegen die Tschechoslowakei zustande kam, einen Teil der verbrecherischen Verschwörung der Regierung Nazi-Deutschlands gegen den Frieden und schon damals eine brutale Verletzung der geltenden Grundprinzipien des Völkerrechts darstellte, und daher seit Anbeginn samt sämtlichen daraus resultierenden Folgen ungültig war.“ Vgl. DZD V/1, S. 669 f.

Entsprechende Artikel wurden in die Freundschaftsverträge vom 17. März 1967 mit der DDR (Artikel 7), vom 26. April 1968 mit Bulgarien (Artikel 5), vom 14. Juni 1968 mit Ungarn (Artikel 6), vom 16. August 1968 mit Rumänien (Artikel 6) und vom 6. Mai 1970 mit der UdSSR (Artikel 6) eingefügt. Vgl. dazu DZD V/1, S. 769; DZD V/2, S. 609, S. 779 und S. 1095 f. Vgl. ferner EUROPARCHIV 1970, D 286.

In der Deklaration der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Pakts in Bukarest vom 5. Juli 1966 wurde die Forderung erhoben, „daß die regierenden Kreise der westdeutschen Bundesrepublik [...] sich vom verbrecherischen Münchner Diktat lossagen und anerkennen, daß es von Anfang an rechtsungültig war“. Vgl. DZD IV/12, S. 1065.

Am 26. April 1967 forderten die Vertreter der kommunistischen und Arbeiterparteien in Karlsbad erneut die „Anerkennung, daß das Münchener Diktat vom Augenblick seines Abschlusses an ungültig ist“. Vgl. die Erklärung „Für den Frieden und die Sicherheit in Europa“ (Karlsbader Erklärung); DZD V/1, S. 1050.

In der Erklärung von Bratislava vom 3. August 1968 versicherten die Vertreter der kommunistischen und Arbeiterparteien, sie würden „nach wie vor darauf bestehen, daß das Münchener Abkommen von Anfang an null und nichtig ist“. Vgl. DZD V/2, S. 1050.

<sup>10</sup> Die britische Regierung vertrat die Ansicht, daß das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 erst mit dem deutschen Einmarsch in Prag und der Proklamation des „Reichsprotektorats“ Böhmen und Mähren am 15./16. März 1939 hinfällig geworden sei. Vgl. dazu das Schreiben des britischen Außenministers Eden vom 5. August 1942 an den Außenminister der tschechoslowakischen Exilregierung, Masaryk; DZD I/3, S. 649.

Während eines Besuchs in Prag vom 22. bis 24. April 1965 bekräftigte der britische Außenminister Stewart diese Auffassung. Er betonte, daß es „zwei verschiedene Dinge seien, ob ein Vertrag ungerecht sei oder ob er niemals abgeschlossen worden sei“. Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Meyer-Lindenberg vom 17. September 1965; Referat V 1, Bd. 1016.

<sup>11</sup> Aufgrund von Gesuchen der tschechoslowakischen und der ungarischen Regierung fällten Außenminister Ribbentrop und sein italienischer Amtskollege Graf Ciano am 2. November 1938 den I. Wiener Schiedsspruch, der die Tschechoslowakische Republik zur Abtretung der südlichen Slowa-

Vizeminister Klusák erklärte, daß er nach den Darlegungen von StS Frank keine Möglichkeit sehe, den Gegensatz zu überbrücken, zwischen der deutschen Auffassung zum Münchener Abkommen, die es als einen gültig zustande gekommenen Vertrag behandle, und der tschechoslowakischen Auffassung, die München als ein Verbrechen ansehe.

StS Frank erwiderte hierauf, daß ein Verbrechen gesühnt, bestraft oder von der Zeit überwunden werden könne, aber nicht als ungültig erklärt werden könne. Hier handle es sich um eine andere Denkkategorie. Ein historischer Vorgang, auch wenn er als verbrecherisch erkannt worden sei, könne nicht als nichtig erklärt werden.

Auch das Nürnberger Gericht habe nicht gefolgert, daß die sudetendeutschen Gebiete nicht als deutsches Staatsgebiet anzusehen gewesen seien. Im Gegenteil sei ein Anklagepunkt gewesen, daß das Münchener Abkommen bewußt gebrochen worden sei.<sup>12</sup>

Der Wiener Schiedsspruch sei deshalb kein geeigneter Vergleich für die Behandlung des Münchener Abkommens, weil im Gegensatz zur tschechoslowakisch-ungarischen Grenze die sachliche Notwendigkeit einer deutsch-tschechoslowakischen Grenzregelung nicht mehr bestehe. Diese Frage sei durch die Siegermächte bereits 1945 entschieden<sup>13</sup>, und die wiederhergestellte deutsch-tschechoslowakische Grenze, wie sie vor München bestanden habe, werde von uns nicht angefochten.

Was Hitlers Politik der Zerstörung der ČSR angehe, so sei niemand mehr bereit als die Bundesregierung, dies zu verurteilen, denn der Zustand der Teilung Deutschlands mit allen seinen Auswirkungen sei die direkte Folge dieser Politik.

StS Frank unterstrich nochmals, unter Bezugnahme auf eine von Vizeminister Klusák zitierte Erklärung des Warschauer Pakts<sup>14</sup>, daß die Bundesregierung zu einer „definitiven Distanzierung“ vom Münchener Abkommen in einem Vertrag bereit sei. Dies müsse allerdings völkerrechtlich korrekt und völkerrecht-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 777*

kei und der Karpatho-Ukraine an Ungarn verpflichtete. Für den Wortlaut vgl. HOHLFELD, Dokumente, Bd. IV, S. 498–500.

Artikel 1 Absatz 4 a) des Friedensvertrags mit Ungarn vom 10. Februar 1947: „The decisions of the Vienna Award of November 2, 1938, are declared null and void.“ Vgl. UNTS, Bd. 41, S. 170.

<sup>12</sup> Vgl. dazu Punkt XXI der Anklageschrift des Nürnberger Gerichtshofs vom 6. Oktober 1945; IMT, Bd. I, S. 98.

<sup>13</sup> In Artikel 1 des Londoner Protokolls vom 12. September 1944 betreffend die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin wurden als Grundlage für die Festlegung der Besatzungszonen die Grenzen vom 31. Dezember 1937 angenommen. Für den Wortlaut vgl. DOKUMENTE DES GETEILTEN DEUTSCHLAND, Bd. 1, S. 25.

In der zweiten Vollsitzung der Konferenz in Potsdam am 18. Juli 1945 erörterten Premierminister Churchill, der Vorsitzende des Rats der Volkskommissare, Stalin, und Präsident Truman die Frage, wie der Begriff „Deutschland“ zu definieren sei. Sie einigten sich darauf, „das Deutschland des Jahres 1937 als Ausgangspunkt zu nehmen“. Vgl. TEHERAN–JALTA–POTSDAM, S. 215.

<sup>14</sup> In der von der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses der Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts in Ost-Berlin am 2. Dezember 1970 verabschiedeten Erklärung wurde festgestellt: „Die auf der Beratung vertretenen Staaten unterstützen voll und ganz die berechnete Forderung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik, daß die BRD die Ungültigkeit des Münchner Abkommens von Anfang an mit allen sich daraus ergebenden Folgen anerkennt. Die eindeutige und endgültige Distanzierung der BRD von diesem Diktat, das die räuberische Politik Hitlers verkörperte, würde die Gesundung der Lage in Europa und die Entwicklung der Beziehungen der BRD zu den sozialistischen Ländern fördern.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 23.

lich vertretbar sein. In einer entsprechenden Formulierung sehe er den Schlüssel für eine Einigung über die Frage des Münchener Abkommens.

Im Anschluß hieran erläuterte StS Frank nochmals unsere Verurteilung der Politik Hitlers gegenüber der Tschechoslowakei, daß die Bundesregierung die Politik Hitlers gegenüber der Tschechoslowakei und daß sie das Münchener Abkommen wegen der Art und Weise seines Zustandekommens für ungeeignet betrachte, die Beziehungen zwischen Staaten und Völkern zu regeln. Politisch sei das Abkommen tot; aus ihm könnten nach unserer Auffassung heute und künftig weder territoriale noch sonstige politische Ansprüche hergeleitet werden.

Vizeminister Klusák beharrte in seiner Erwiderung darauf, daß eine „definitive Distanzierung“ vom Münchener Abkommen, wie sie in der Erklärung des Warschauer Pakts enthalten sei, nicht von der Forderung nach Ungültigerklärung des Münchener Abkommens von Anfang an zu trennen sei. Die von Herrn StS Frank vorgetragene Auffassung, daß nicht in allen Fragen Übereinstimmung erforderlich sei, könne seiner Meinung nach nicht für die Frage des Münchener Abkommens zutreffen. Ohne Anerkennung der Nichtigkeit des Münchener Abkommens von Anfang an, das eine flagrante Verletzung des Gewaltverzichts darstelle, würde die Verankerung des Grundsatzes in einem Vertrag als leere Phrase erscheinen.

StS Frank stellte hierzu die Frage, ob die tschechoslowakische Regierung die Bundesrepublik Deutschland für die Politik des Dritten Reichs verantwortlich machen wolle. In dieser allgemeinen Form verneinte Vizeminister Klusák dies zunächst, bestätigte im weiteren Verlauf der Diskussion über diese Frage jedoch, daß die tschechoslowakische Regierung auch finanzielle Forderungen an ihren Standpunkt knüpfe. Er verwies hierzu auf die von ihm erwähnten materiellen Folgewirkungen des Münchener Abkommens, die im Rahmen einer Analyse der Folgewirkungen mit zu berücksichtigen wären. Er stellte seinerseits die Frage nach der grundsätzlichen Auffassung der Bundesregierung zur Frage des Schadenersatzes.

StS Frank erwiderte, daß die gegebene tschechoslowakische Antwort für uns wichtig sei, um ein vollständiges Bild über die tschechoslowakischen Motive für die Forderung nach Nichtigkeit des Münchener Abkommens zu gewinnen. Für uns sei dieser Punkt ein zusätzliches Argument gegen die Nichtigkeit. Die Bundesrepublik Deutschland könne keinen Anspruch auf Leistung von Schadenersatz akzeptieren.

Vizeminister Klusák fragte anschließend, was evtl. die Regierung der ČSSR tun könne, damit die Bundesregierung den ex-tunc-Standpunkt akzeptieren könne. Hierzu erläuterte StS Frank, daß die Bundesregierung ihre grundsätzliche Position in Rechtsfragen nicht ändern könne, dies sei keine taktische Verhandlungsposition.

Vizeminister Klusák erwiderte seinerseits, daß die Nichtigkeit ex-tunc des Münchener Abkommens umgekehrt für die tschechoslowakische Seite ebenfalls kein taktischer Standpunkt sei. Die deutsche Seite könne mit einer Änderung des tschechoslowakischen Standpunktes in dieser Frage nicht rechnen.

StS Frank erklärte abschließend, der Verlauf der Gespräche bestätige die Richtigkeit des von uns vorgeschlagenen behutsamen prozeduralen Vorgehens, um festzustellen, ob sich doch noch im Laufe der Zeit Gesichtspunkte herausstellen, die es beiden Seiten ermöglichen, bei ihren grundsätzlichen Standpunkten zu bleiben und doch Grundlagen für die Normalisierung der Beziehungen zu schaffen. Die böse Vergangenheit könne unserer Auffassung nach nicht durch Nichtigerklärung, sondern nur durch die heutige Politik überwunden werden. Dies gelte auch für unsere Beziehungen zur ČSSR.

### III. Fortführung der Gespräche

Zum Abschluß der Gesprächsrunde wurde folgendes Kommuniqué vereinbart:

„Am 13. und 14. Mai 1971 wurden in Bonn die deutsch-tschechoslowakischen Gespräche über Fragen der gegenseitigen Beziehungen fortgeführt. Die Gespräche, die offen und sachlich geführt wurden, dienten der weiteren Klärung der beiderseitigen Standpunkte.

Beide Seiten kamen überein, daß sie die Gespräche in Prag fortführen werden. Der Zeitpunkt wird auf dem üblichen Wege vereinbart.“<sup>15</sup>

Es wurde offengelassen, wer die Initiative für die nächste Gesprächsrunde ergreifen soll. Die tschechoslowakischen Gesprächspartner ließen bei der Verabschiedung erkennen, daß sie mit einer weiteren Gesprächsrunde etwa Ende Juni in Prag rechnen.<sup>16</sup>

gez. Finke-Osiander

VS-Bd. 8977 (II A 5)

<sup>15</sup> Vgl. BULLETIN 1971, S. 820.

<sup>16</sup> Zur dritten Runde der Gespräche mit der ČSSR über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses am 27./28. September 1971 in Prag vgl. Dok. 324.

## 172

**Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt**

**Z B 6-1-11910/71 VS-vertraulich**  
**Fernschreiben Nr. 490**

**Aufgabe: 14. Mai 1971, 19.30 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 14. Mai 1971, 22.29 Uhr**

Im Anschluß an Drahtbericht Nr. 426 vom 28.4.71 – AZ: 10-00-1-1466/71 VS-v<sup>2</sup>  
 – und auf Plurex Nr. 2447 vom 12.5.71 – AZ: II B – 81.30/2-1652/71 VS-v<sup>3</sup>

Betr.: Vorbereitung der Frühjahrsministerkonferenz 1971<sup>4</sup>  
 hier: Kommuniké-Beratung

Bei der Erörterung der Grundgedanken für das Kommuniké der Frühjahrsministerkonferenz im NATO-Rat am 14. Mai stellte ich auf Grundlage des Bezugsdrahterlasses erneut unsere Position zur Frage der Multilateralisierung von MBFR-Gesprächen klar und gab die im Erlaß enthaltenen Anregungen für die Behandlung von MBFR im Schlußkommuniké.

Französischer Botschafter gab seine Stellungnahme ab. Zur Frage der Multilateralisierung der Ost-West-Gespräche stellte er fest, daß nach Ansicht der französischen Regierung das Erfordernis eines befriedigenden Ausgangs der Berlin-Gespräche vor Übergang zur multilateralen Phase fortbestehen müsse. Der Zusammenhang zwischen den Berlin-Verhandlungen und Gesprächen über europäische Sicherheit sei ein „*lien de fait*“. Die übrigen laufenden Gespräche sollten jedoch im Schlußkommuniké von Lissabon nicht mehr erwähnt werden. Schon in Brüssel habe Frankreich der Formulierung in Ziffer 10 des Schlußkommunikés<sup>5</sup> nur als Kompromiß zugestimmt. Heute könne man nicht mehr daran zweifeln, daß, wenn es zu einer befriedigenden Berlin-Regelung komme, auch die innerdeutschen Gespräche in ein Stadium ausreichenden Fortschritts treten würden.

Frankreich habe keine Bedenken dagegen, im Schlußkommuniké von Lissabon die Bedeutung darzulegen, die den Berlin-Gesprächen für den Gesamtanfang der Ost-West-Beziehungen zukomme. Man dürfe jedoch nicht zu weit gehen und über eine Diskussion der gegenseitigen Verhandlungspositionen einen Dialog oder sogar ein „Duell“ zwischen NATO und Warschauer Pakt über Berlin anfangen. Zur Studie des Verfahrens in multilateralen Gesprächen sprach sich Botschafter de Rose für eine sorgfältige Vorbereitung aus, warnte jedoch davor, sich bereits in Einzelheiten festzulegen. Die Unterteilung in eine explo-

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll am 19. Mai 1971 vorgelegen, der den Drahtbericht an Legationsrat I. Klasse Dahlhoff weiterleitete und handschriftlich vermerkte: „Diskussion läuft goldrichtig“.  
 Hat Dahlhoff vorgelegen.

<sup>2</sup> Gesandter Boss, Brüssel (NATO) berichtete, der Ständige NATO-Rat habe die Beratungen über den Inhalt des Kommunikés der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Juni 1971 in Lissabon begonnen, und faßte die Stellungnahmen verschiedener Delegationen zusammen. Vgl. VS-Bd. 4605 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>3</sup> Vgl. Dok. 161.

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

<sup>5</sup> Für Ziffer 10 des Kommunikés der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970 in Brüssel vgl. Dok. 11, Anm. 12.

ratorische und eine präparatorische Phase der Vorbereitungsgespräche sollte nicht für mehr als für eine interessante Arbeitshypothese genommen werden.<sup>6</sup>

Den italienischen Vorschlag, gewisse Themen der Ost-West-Zusammenarbeit mit dem Warschauer Pakt außerhalb des KSE-Rahmens und damit unabhängig von den Berlin-Gesprächen aufzunehmen, bezeichnete Botschafter de Rose als interessant. Frankreich würde entsprechenden Initiativen, die vielleicht in Kossygins<sup>7</sup> Äußerungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit vor dem XXIV. Parteikongreß der KPdSU<sup>8</sup> Ansatzpunkte finden könnten, mit Sympathie gegenüberstehen.

Zu MBFR habe sich die französische Haltung durch Breschnews Äußerungen vor dem XXIV. Parteikongreß<sup>9</sup> nicht grundsätzlich geändert. Im Schlußkomuniqué von Lissabon dürfe MBFR nicht unter den Themen aufgeführt werden, die in den KSE-Zusammenhang gehörten, da dies als Junktim und damit als Vorbedingung für eine Konferenz ausgelegt werden könnte. In einer Multilateralisierung von MBFR-Kontakten vor einer befriedigenden Berlin-Regelung sah Botschafter de Rose Gefahren,<sup>10</sup> die sich vor allem aus der Teilnahme der DDR an solchen Gesprächen ergeben könnten.

<sup>6</sup> Dieser Satz wurde von Legationsrat I. Klasse Dahlhoff hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „So auch wir; o.k.“

<sup>7</sup> Dieses Wort wurde von Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „So auch Schumann (aber vorher P[olitisches] K[omitee] der Sechs).“

<sup>8</sup> Ministerpräsident Kossygin führte am 6. April 1971 vor dem XXIV. Parteitag der KPdSU in Moskau aus: „Wenn die Industrie- und Handelskreise der kapitalistischen Länder genügend Interesse an einer Erweiterung der Wirtschaftsbeziehungen zur Sowjetunion bekunden, kann unser Handel mit diesen Ländern eine bedeutendere Entwicklung erfahren. Unsere Wirtschaftsbeziehungen mit den Ländern des Westens könnten natürlich ganz andere Ausmaße aufweisen, wenn es gelänge, konstruktive Schritte zur Lösung jener aktuellen Probleme zu unternehmen, die gegenwärtig die internationale Lage komplizieren. Bekanntlich mißt die Sowjetunion beispielsweise der Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz äußerst große Bedeutung bei. Für uns ist es völlig klar, daß diese Beratung das Vertrauen in Europa festigen und einen Weg zu einer umfassenden ökonomischen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit bahnen würde. Das könnte die Bedingungen für die Lösung solcher Probleme schaffen wie der Organisation des transkontinentalen Güterverkehrs, des Baus hochleistungsfähiger elektrischer Überlandleitungen und der darauf beruhenden Schaffung eines einheitlichen europäischen Energieverbundnetzes sowie zu grundlegenden Veränderungen bei der Lösung des Problems der Brennstoff- und Energiebilanz führen. Zugleich würde dies zur Entwicklung einer umfassenden Zusammenarbeit auf solch wichtigen Gebieten der menschlichen Tätigkeit beitragen wie dem Umweltschutz und vor allem der Reinhaltung der Europa umgebenden Meere und der rationellen Nutzung ihrer Ressourcen, der Vereinigung der Bemühungen der Wissenschaftler vieler Länder bei der Behandlung von Herz- und Gefäßerkrankungen und bei der Krebsbekämpfung.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 252.

<sup>9</sup> Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, führte am 30. März 1971 im Rechenschaftsbericht des ZK vor dem XXIV. Parteitag der KPdSU in Moskau aus: „Ich möchte jedoch betonen, daß Abrüstungsverhandlungen überhaupt, und um so mehr solche, bei denen äußerst heikle militärtechnische Aspekte zur Diskussion stehen, nur dann produktiv sein können, wenn den Interessen der Sicherheit der Seiten gleichermaßen Rechnung getragen wird und niemand einseitige Vorteile sucht. Der Kampf für die Beendigung des Wettrüstens sowohl mit Kern- als auch mit herkömmlichen Waffen, der Kampf für Abrüstung – bis zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung – wird auch künftig eine der wichtigsten Richtungen der außenpolitischen Tätigkeit der KPdSU und des Sowjetstaates sein.“ Breschnew legte weiterhin dar, die UdSSR sei „für die Liquidierung der ausländischen Militärbasen. Wir treten für die Reduzierung der Streitkräfte und der Rüstung in den Gebieten ein, in denen militärische Konfrontationen besonders gefährlich sind, vor allem in Mitteleuropa“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 242 bzw. D 245.

<sup>10</sup> Der Passus „in einer Multilateralisierung ... Gefahren“ wurde von Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wie wir.“



Auf Frage mehrerer Ständiger Vertreter stellte Botschafter de Rose fest, daß ein Eingehen auf die finnische Initiative<sup>11</sup>, wie es Außenminister Schumann in Moskau befürwortet hatte (vgl. FS-Schriftbericht Nr. 489 vom 14.5.71<sup>12</sup>), nicht als Übergang zur multilateralen Vorbereitungsphase angesehen werden könne.<sup>13</sup> Die finnische Regierung schlage nichts anderes vor als eine Fortsetzung der von Sonderbotschafter Enckell bereits seit längerer Zeit geführten Sondierungen<sup>14</sup> in Helsinki.

Amerikanischer Gesandter<sup>15</sup> kündigte an, daß seine Delegation erst in der kommenden Woche über endgültige Weisungen verfügen werde. Darin werde jedenfalls für absolute Beibehaltung des Berlin-Vorbehalts eingetreten werden; es dürfe nicht der geringste Anschein erweckt werden, daß die Allianz diesen Vorbehalt abschwäche. In Washington neige man dazu, die „other ongoing talks“ im Kommuniqué beizubehalten. Eine Erwähnung von „multiple bilateral talks“ (finnischer Vorschlag) in positivem Sinne würde auf ernsthafte amerikanische Bedenken stoßen, da man damit den Berlin-Vorbehalt gefährde.<sup>16</sup> In der Frage, wie MBFR im Schlußkommuniqué von Lissabon behandelt werden sollte, stimmten die amerikanischen Ansichten grundsätzlich mit den deutschen überein.

Niederländischer Botschafter sprach sich gleichfalls für Beibehaltung des Berlin-Vorbehalts aus. Hinsichtlich der anderen laufenden Gespräche sei man in Den Haag flexibel und denke an eine Formulierung, daß eine befriedigende Berlin-Regelung die einzige Voraussetzung für eine Multilateralisierung darstelle, sofern sich die internationale Situation nicht verschlechtere, z. B. in SALT und im Nahen Osten.

<sup>11</sup> Vgl. dazu das finnische Aide-mémoire vom 24. November 1970; Dok. 11, Anm. 14.

<sup>12</sup> Botschaftsrat Graf zu Rantzau, Brüssel (NATO), berichtete, daß der französische NATO-Botschafter de Tricornot de Rose den Ständigen NATO-Rat über den Besuch des französischen Außenministers Schumann in der UdSSR vom 4. bis 7. Mai 1971 unterrichtet habe. Vgl. Referat I A 3, Bd. 658. Vgl. zu dem Besuch auch Dok. 165, Anm. 13.

<sup>13</sup> Zu diesem Satz vermerkte Vortragender Legationsrat Freiherr von Groll handschriftlich: „So auch Beaumarchais/Staden am 12.5.“

Ministerialdirektor von Staden führte am 19. Mai 1971 aus, der Abteilungsleiter im französischen Außenministerium, de Beaumarchais, habe ihn am 12. Mai 1971 in Paris über die Gespräche des französischen Außenministers vom 4. bis 7. Mai 1971 in Moskau unterrichtet: „Schumann habe sein Gespräch mit Gromyko durch ein Exposé zum Problem der KSE eingeleitet. Er habe betont, daß die französische Regierung einer KSE wohlwollend gegenüberstehe und habe dann über ihre Vorbereitung gesprochen. Hierzu habe er erklärt, auf französischer Seite wolle man nicht zwischen exploratorischer und vorbereitender Phase unterscheiden. Den finnischen Vorschlag, das Außenministerium in Helsinki solle Kontakt mit den dort akkreditierten Botschaftern aufnehmen, betrachte er positiv. Gromyko habe die Äußerungen zur Kenntnis genommen und dazu bemerkt, eine KSE könne nicht innerhalb von wenigen Wochen oder Monaten verwirklicht werden. Es sei aber eine schlechte Methode, die bestehenden Probleme miteinander zu verbinden. Gromyko sei für eine multilaterale Vorbereitung der KSE unter Beteiligung aller Interessierten eingetreten.“ De Beaumarchais habe klargestellt, daß Schumann mit seiner Billigung des finnischen Vorschlags nur bilaterale Kontakte zur Vorbereitung der Europäischen Sicherheitskonferenz gemeint habe. Vgl. VS-Bd. 9790 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>14</sup> Für den Reiseplan 1970/71 des finnischen Sonderbotschafters Enckell vgl. SICHERHEIT UND ZUSAMMENARBEIT, S. 371.

<sup>15</sup> George S. Vest.

<sup>16</sup> Die Wörter „Bedenken“ und „Berlinvorbehalt gefährde“ wurden von Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wie wir.“

Zu MBFR bezeichnete Botschafter Spierenburg die deutschen Vorschläge als interessant. Man müsse sich jedoch darüber im klaren sein, was geschehen soll, falls der Warschauer Pakt überraschend das Gesprächsangebot annehme.<sup>17</sup> Für eine bilaterale Behandlung sei das MBFR-Thema jedenfalls nicht geeignet.<sup>18</sup>

Botschafter Spierenburg lehnte erneut den italienischen Vorschlag ab, gewisse Themen – abgesehen von MBFR – außerhalb des KSE-Zusammenhangs und vor einer befriedigenden Berlin-Regelung zu behandeln.<sup>19</sup> Auch die Anregung, einen Entwurf einer Erklärung über Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen im Anschluß an das Schlußkommuniqué von Lissabon zu veröffentlichen, werde in Den Haag abgelehnt.

Dänischer Botschafter<sup>20</sup> kündigte an, daß seine Delegation eine schriftliche Stellungnahme zu den anstehenden Fragen zirkulieren werde. Zu den „other ongoing talks“ befürwortete er eine Lösung in Form eines sehr allgemeinen „caveat“. Die Allianz gehe davon aus („assumes“), daß eine befriedigende Berlin-Regelung ein Klima schaffen werde, in dem eine KSE Aussicht auf Erfolg verspreche.

Griechischer Botschafter sprach sich für Beibehaltung des Berlin-Vorbehalts aus. Die anderen laufenden Gespräche könnten seiner Ansicht nach weniger als Vorbedingung, aber im Zusammenhang mit der Bedeutung des internationalen Klimas für eine Konferenz Erwähnung finden. Er unterstützte die deutschen Vorschläge für die Behandlung des MBFR-Themas im Schlußkommuniqué von Lissabon mit der Einschränkung, daß die Bedeutung von MBFR für die Sicherheit Europas besser unerwähnt bleiben solle. Was in Mitteleuropa

<sup>17</sup> Der Passus „was geschehen soll ...annehme“ wurde von Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Was er tat!“

<sup>18</sup> Dieser Satz wurde von Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll hervorgehoben. Dazu Fragezeichen.

Zu diesem Satz vermerkte Legationsrat I. Klasse Dahlhoff handschriftlich: „Weil dann N[ieder]l[ande] kaum mitreden können. Problem: Wen schließt man aus?“

<sup>19</sup> Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), teilte am 27. April 1971 mit, die italienische NATO-Delegation habe den anderen Vertretungen „ein informelles italienisches Papier zugeleitet, dessen Zweck es sein soll, einen vorläufigen unverbindlichen Meinungsaustausch über die Frage der Ost-West-Kontakte im Lichte der bevorstehenden Frühjahrsministerkonferenz auszulösen. [...] Das italienische Papier enthält neben der Anregung, die Tagesordnung einer möglichen KSE zu erweitern (Ziffer 4), Vorschläge zu Initiativen für weitere Ost-West-Kontakte auf den verschiedensten Gebieten außerhalb des spezifischen Rahmens einer KSE, die, ohne von der Voraussetzung einer befriedigenden Berlin-Regelung für eine KSE abzugehen, ergriffen werden könnten (Ziffer 5a, b). Diese praktischen Möglichkeiten für Verhandlung und Zusammenarbeit außerhalb einer KSE sieht die italienische Seite besonders mit den folgenden Themen gegeben: die Grundsätze einer MBFR; wirtschaftliche, technologische und wissenschaftliche Zusammenarbeit sowie Umweltprobleme. Auch wird in dem Papier angeregt, dem Kommuniqué der Frühjahrsministerkonferenz in einem Anhang die Grundzüge einer ‚Erklärung über die Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen‘ beizufügen.“ Krapf führte dazu aus: „Die italienischen Vorschläge erscheinen aus hiesiger Sicht wenig praktikabel: Aufgrund der im Politischen Ausschuß bei der Erörterung dieses Themas gemachten Erfahrungen ist es ausgeschlossen, daß die Verbündeten sich bei der Frühjahrskonferenz auf den Text einer Erklärung über die Grundsätze der zwischenstaatlichen Beziehungen einigen. Davon unabhängig bliebe die Frage zu prüfen, ob eine solche a priori-Erklärung der Allianz wünschenswert wäre; es erscheint gefährlich, dem Warschauer Pakt anzubieten, unabhängig vom Zustandekommen einer KSE über einzelne Themenkreise multilaterale Kontakte zu eröffnen. Insbesondere gilt dies für MBFR, da es hiermit der anderen Seite leicht gemacht würde, den Berlin-Vorbehalt zu umgehen.“ Vgl. den Schriftbericht; VS-Bd. 4589 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>20</sup> Henning Hjorth-Nielsen.

die Sicherheit erhöhen würde, könne anderswo<sup>21</sup> unter Umständen die Sicherheit beeinträchtigen. Im übrigen setzte sich Botschafter Cavalierato für einen Abschnitt über das Mittelmeer ein sowie für ein Eingehen auf die Prinzipien<sup>22</sup> zwischenstaatlicher Beziehungen im Schlußkommuniqué. Damit könne auf indirektem Wege die Breschnew-Doktrin<sup>23</sup> zurückgewiesen und außerdem dem Eindruck entgegengewirkt werden, daß es für die Ost-West-Beziehungen allein auf einen multilateralen Gewaltverzicht ankomme.

Kanadischer Botschafter trat dafür ein, daß der Politische Ausschuß auf Gesandtenebene dann mit der Formulierung eines Kommuniqué-Passus über die Bedeutung der Berlin-Regelung beauftragt werde, falls bis spätestens 18. Mai ein Entwurf der Bonner Vierergruppe nicht vorliege.<sup>24</sup>

Zu MBFR unterstützte er grundsätzlich unsere Ansicht, daß im Kommuniqué von Lissabon nicht hinter die Kommuniqués von Rom<sup>25</sup> und Brüssel<sup>26</sup> zurückgegangen werden sollte. Falls man jedoch lediglich die Bereitschaft feststellen würde, die Gespräche über die römischen Kriterien zu intensivieren, wäre dies nach kanadischer Ansicht ein Schritt zurück. Im Schlußkommuniqué von Brüssel sei das Angebot an alle interessierten Staaten erneuert worden, auf der Grundlage der Erklärung von Rom exploratorische Gespräche zu führen, was nur als Einladung zu multilateralen MBFR-Kontakten zu jeder Zeit ausgelegt werden könnte.<sup>27</sup> Aus der Formulierung „Intensivierung der Gespräche“ müsse man jedoch schließen, daß an eine Fortsetzung der bilateralen Kontakte gedacht sei. Die deutsche Einstellung zu dieser Frage erschien Botschafter Campbell „unnecessarily fearful“. Die Wahrscheinlichkeit, daß der Warschauer Pakt unser Gesprächsangebot aufnehme, sei so gering, daß es ungerechtfertigt wäre, auf die Vorteile zu verzichten, die der Allianz aus einer energischen Behandlung des Themas zufließen könnten.<sup>28</sup>

Generalsekretär Brosio stellte in einer vorläufigen Zusammenfassung fest, daß nach übereinstimmender Ansicht der Berlin-Vorbehalt aufrechterhalten werden sollte. Für die Formulierung des Kommuniquéabschnitts, in dem die überragende Bedeutung einer Berlin-Regelung herausgestellt werden solle, befürwortete

<sup>21</sup> Dieses Wort wurde von Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Flanken“.

<sup>22</sup> Dieses Wort wurde von Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Pipinelis“.

<sup>23</sup> Zur Breschnew-Doktrin vgl. Dok. 140, Anm. 15.

<sup>24</sup> Dieser Absatz wurde von Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Ging am 18.5. hinaus (Textvorschlag).“

<sup>25</sup> Vgl. dazu die Ziffern 12 bis 17 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 26./27. Mai 1970 in Rom; Dok. 147, Anm. 7.

Vgl. dazu ferner die „Erklärung über gegenseitige und ausgewogene Truppenreduzierung“ der Minister der am integrierten NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten vom 27. Mai 1970; NATO FINAL COMMUNIQUE, S. 237 f. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 318 f. Für einen Auszug vgl. Dok. 56, Anm. 4.

<sup>26</sup> Vgl. dazu Ziffer 16 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970; Dok. 53, Anm. 12.

<sup>27</sup> Der Passus „was nur als ... werden könnte“ wurde von Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll hervorgehoben. Dazu Fragezeichen.

<sup>28</sup> Dieser Satz wurde von Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Pech gehabt! (Am gleichen Tage Tiflis).“

Brosio, zunächst den in der Bonner Vierergruppe erarbeiteten Entwurf<sup>29</sup> abzuwarten. Er behielt sich jedoch vor, je nach Fortgang der Formulierungsarbeit in Bonn im Laufe der nächsten Woche auf den kanadischen Vorschlag zurückzukommen, parallel dazu im Politischen Ausschuß auf Gesandtenebene einen Entwurf ausarbeiten zu lassen. In der Frage der „other ongoing talks“ geht nach Ansicht Brosios die Tendenz dahin, die Formel im Schlußkommuniqué nicht ganz fallenzulassen, sondern im Zusammenhang mit dem für eine Konferenz erforderlichen politischen Klima zu verwerten.

Zu MBFR vertrat Brosio unter Hinweis auf Breschnews neueste Äußerungen in Tiflis<sup>30</sup> die Ansicht, daß hierin ein wichtiger Punkt für Lissabon liegen könnte. Die offenbare Wendung in der sowjetischen Haltung könne die Allianz in Verlegenheit, ihr aber auch einen Vorteil bringen. Mit besonderem Interesse nahm Brosio die französische Stellungnahme zur MBFR-Frage auf. Er glaubte, keine größeren Gegensätze mehr zwischen der französischen Position und der gemeinsamen MBFR-Position der Allianz zu sehen, nachdem Frankreich nur noch ablehne, im Schlußkommuniqué ein Junktum MBFR/KSE herzustellen und außerdem multilaterale MBFR-Kontakte vor einer Berlin-Regelung für bedenklich halte. Brosio richtete an Botschafter de Rose die Frage, ob er einen von allen 15 NATO-Partnern unterstützten MBFR-Abschnitt im Schlußkommuniqué für denkbar halte, der sich an den von mir eingangs gegebenen Anregungen ausrichte. Botschafter de Rose beschränkte sich auf die Feststellung, dies werde vom vorgeschlagenen Text abhängen.<sup>31</sup>

[gez.] Krapf

VS-Bd. 4589 (II A 3)

<sup>29</sup> Für den Entwurf der Bonner Vierergruppe für den Deutschland- und Berlin-Teil des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Juni 1971 in Lissabon vgl. den Drahterlaß Nr. 210 des Ministerialdirigenten van Well vom 19. Mai 1971 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel; VS-Bd. 4589 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>30</sup> Zur Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, am 14. Mai 1971 in Tiflis vgl. Dok. 181, besonders Anm. 2.

<sup>31</sup> Zu diesem Satz vermerkte Vortragender Legationsrat Freiherr von Groll handschriftlich: „Aha! Also möglich.“

173

**Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt**

**Z B 6-1-11911/71 geheim**  
**Fernschreiben Nr. 1057**  
**Citissime**

**Aufgabe: 14. Mai 1971, 16.45 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 14. Mai 1971, 23.55 Uhr**

Betr.: Amerikanische Haltung zu Berlin

I. 1) Die amerikanische Einstellung zu einer Regelung des Berlin-Problems hat in den letzten Monaten eine zwar nicht tiefgreifende, doch spürbare Weiterentwicklung erfahren. Die Intensität der Bemühungen um die Verhandlungen und das Interesse, eigene Initiativen zu entwickeln, sind – wenn auch kaum merklich – geringer geworden, ebenso wie die Hoffnung, schon in absehbarer Zeit zu einem Übereinkommen zu gelangen. Man richtet sich hier mehr und mehr auf langdauernde Verhandlungen ein, ohne dabei sicher zu sein, ob sie überhaupt mit einer dauerhaften Regelung des Problems abgeschlossen werden können.

2) Die größere Gelassenheit bei der Behandlung der Berlin-Frage hängt wahrscheinlich vor allem damit zusammen, daß die durch unsere ostpolitischen Initiativen im letzten Jahr ausgelöste Bewegung insgesamt langsamer geworden ist. Im Westen hat das Junktim zwischen befriedigender Berlin-Regelung und Ratifizierung der deutschen Ostverträge und darüber hinaus mit der Konferenz über die europäische Sicherheit eine vielleicht von manchen Staaten gewünschte schnelle Weiterentwicklung des Ost-West-Dialogs gebremst. Auf der anderen Seite hat die Sowjetunion, wie man es hier sieht, keine Bereitschaft gezeigt, durch substantielle Zugeständnisse in Berlin die Entwicklung ihrerseits wieder zu beschleunigen.

Unter diesen Umständen besteht auch für die Vereinigten Staaten kein Grund mehr zur Eile. Der Status quo in Berlin wird zwar als unbefriedigend empfunden; die Amerikaner können aber – wie uns schon früher zu verstehen gegeben wurde – jedenfalls vorerst noch mit ihm leben. Die Vier-Mächte-Verhandlungen werden daher wieder mehr in dem größeren Zusammenhang des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses gesehen, bei dem es naturgemäß nicht in erster Linie um rasche Einzellösungen, sondern um einen langfristigen Interessenausgleich geht.

3) Damit treten zugleich die Konstanten der amerikanischen Berlin-Politik wieder stärker in Erscheinung. Nur in Berlin hat die Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes, die den Vereinigten Staaten ein Mitspracherecht in europäischen Angelegenheiten gegenüber der Sowjetunion und auch gegenüber den Europäern gibt, noch konkreten Inhalt. Insofern ist Berlin Angelpunkt für die amerikanische Stellung in Europa. Die Amerikaner wollen daher alles vermeiden, was ihre Position dort beeinträchtigt. Zu den unverzichtbaren Grundsätzen der amerikanischen Berlin-Politik gehören deshalb nach wie vor:

<sup>1</sup> Hat Ministerialdirektor von Staden am 15. Mai 1971 vorgelegen.  
Hat Ministerialdirigent van Well vorgelegen.

- Festhalten an der Idee des Vier-Mächte-Status und der originären Rechte der Vier Mächte in Berlin
- Ablehnung jeder Form von DDR-Souveränität über die Zugangswege, sondern Beharren – jedenfalls im Prinzip – auf der Vier-Mächte-Verantwortung für den Zugang.

Diese Leitlinien sind zwar nie verlassen worden, sie werden aber in jüngster Zeit wieder stärker betont (Präsident Nixon gegenüber MdB Barzel: „We will not sell principles“ – DB 752 v. 14.4.71 – II A 5-82.20-91.36-421/71 VS-v<sup>2</sup>), und der Gesamtkomplex der Deutschland-Frage – Status Berlins, Stellung der DDR, Konferenz über europäische Sicherheit – wird nun ganz überwiegend unter diesem Aspekt behandelt (vgl. Weisung des State Departments zu deutschlandpolitischen Aspekten einer KSE – Plurex 2233 v. 30.4.71 – II A 1-80.51/1-1491/71 VS-v<sup>3</sup>).

II. 1) Die amerikanischen Überlegungen zur Fortführung der Berlin-Verhandlungen müssen vor diesem Hintergrund gesehen werden. Soweit erkennbar, werden im State Department, jedenfalls in der Theorie, vier Optionen in Erwägung gezogen, um aus dem Engpaß herauszukommen, der nach hiesiger Ansicht durch das Vorliegen des westlichen<sup>4</sup> und des sowjetischen Verhandlungsdokuments<sup>5</sup> entstanden ist:

a) der Versuch, aus beiden Dokumenten die gemeinsamen Elemente zu destillieren und auf dieser Basis ein Übereinkommen zu erarbeiten. Dieser Versuch wird überwiegend für nützlich, im Ergebnis aber für wenig erfolgversprechend gehalten.

Man befürchtet, auf diesem Wege zu einer Vereinbarung zu gelangen, deren Substanz so gering ist, daß man sich fragen müßte, ob es lohne, sie überhaupt abzuschließen.

b) Suche nach einer neuen Form, bei der die beiden vorliegenden Dokumente außer Betracht bleiben und unter Ausklammerung der Grundsatzpositionen lediglich praktische Regelungen angestrebt werden. Dabei wird auch daran gedacht, von der Idee eines einheitlichen Berlin-Übereinkommens abzurücken und sie durch ein Bündel von parallelen Einzelregelungen zu ersetzen, die durch ein allgemeines Einvernehmen lose miteinander verknüpft werden.

In der Rechtsabteilung des State Department hält man das allerdings für unmöglich, ohne die Rechtsposition einer Seite zu präjudizieren; im Deutschland-Referat ist man weniger skeptisch. Die Frage kann kaum entschieden werden,

<sup>2</sup> Für den Drahtbericht des Botschafters Pauls, Washington, vgl. VS-Bd. 9823 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1971. Für einen Auszug vgl. Dok. 130, Anm. 7.

<sup>3</sup> Vortragender Legationsrat I. Klasse van Well teilte mit, daß am 28. April 1971 in der Bonner Vierergruppe anhand zweier Weisungen aus dem amerikanischen Außenministerium die deutschlandpolitischen Aspekte einer Europäischen Sicherheitskonferenz diskutiert worden seien. Dabei habe die amerikanische Seite angeregt, gemeinsam die Fragen zu prüfen, „die sich a) aus der Beteiligung der DDR an der multilateralen Vorbereitungsphase einer KSE und einer KSE selbst; b) aus möglichen ‚actions and decisions‘ einer KSE, insbesondere einer KSE-Formel über Grenzen und territoriale Integrität, für die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Berlin und Deutschland als Ganzes ergeben“. Vgl. VS-Bd. 4598 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>4</sup> Für den Entwurf der Drei Mächte vom 5. Februar 1971 für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 52.

<sup>5</sup> Zum sowjetischen Entwurf vom 26. März 1971 für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 110 und Dok. 131.

bevor nicht der Versuch unternommen worden ist, dieses Konzept zu konkretisieren.

c) Eine Regelung, bei der eine Vier-Mächte-Vereinbarung völlig vermieden wird und praktische Verbesserungen einem durch Form und Inhalt die Rechte der Vier Mächte nicht präjudizierenden innerdeutschen Einvernehmen überlassen bleiben. Dies könnte etwa in der Art erfolgen, daß die Bundesrepublik ihre Bereitschaft zu erkennen gibt, gewisse Aktionen in Berlin zu unterlassen, während die DDR sich ihrerseits von Störungen des Berlin-Verkehrs enthält. Der Gedanke erscheint besonders für diejenigen attraktiv, die eine Änderung der amerikanischen Position in Berlin nach Möglichkeit vermeiden wollen; er würde vielleicht aktiver verfolgt, wenn man nicht mit Widerstand besonders von seiten Frankreichs rechnete.

d) Eine Änderung der Gesamtkonzeption dahin, daß die Ansprüche der Westmächte im Ostsektor Berlins stillschweigend oder ausdrücklich aufgegeben werden, im Austausch gegen eine Konsolidierung der Rechte bezüglich der drei Westsektoren. Dieser Gedanke ist zwar stets aus der prinzipiellen Erwägung zurückgewiesen worden, daß er die Basis der alliierten Position in Berlin in Frage stellen würde. Er hat aus diesem Grunde auch vorerst keine Aussicht, ernsthaft verfolgt zu werden, ist aber wohl auch noch nicht völlig ad acta gelegt.

2) a) Bei keiner der genannten Optionen sehen die Amerikaner allerdings die Möglichkeit einer dauerhaften Stabilisierung der Lage Berlins. Man erwartet in jedem Fall nur mehr oder minder mittelfristige Lösungen, deren Wert sehr stark durch die von ihnen selbst bewirkte weitere Entwicklung bestimmt wird, die aber sicher nach gewisser Zeit ergänzende Regelungen erforderlich machen würden.

b) Davon abgesehen, fragen sich die Amerikaner, ob nicht jede erreichbare Berlin-Regelung in Deutschland innenpolitisch kontrovers wäre, und damit unvermeidlich zu einer Belastung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses führen würde.

3) Die Amerikaner stehen jedoch vor einem Dilemma: Wenngleich sie unter diesen und den vorher (I.3) genannten Gesichtspunkten wohl am liebsten beim zwar unbefriedigenden, aber aus ihrer Sicht erträglichen und vor allem überschaubaren Status quo verharren würden, erkennen sie doch andererseits, daß dieser Status quo sich im Laufe der nächsten Jahre auch ohne ihr Zutun allmählich verändern wird. Hieraus ergibt sich für die Amerikaner ein Zwang und ein Interesse, die Verhandlungen weiterzuführen, jedenfalls keine Möglichkeit, zu Absicherungen des Status quo zu gelangen, ungenutzt zu lassen.

III. 1) Nach den hier in letzter Zeit gewonnenen Eindrücken werden die Amerikaner dabei vermutlich zu der unter II. 1 b) angedeuteten Option tendieren. Sie werden, wie uns ausdrücklich gesagt wurde, auf jeden Fall versuchen, die von der Sowjetunion hergestellte Verbindung zum einen zwischen Zugang und Bundespräsenz, zum anderen zwischen Außenvertretung und sowjetischer Präsenz in West-Berlin aufzulösen.

Das entscheidende Quid pro quo wird hier nach wie vor in Zugeständnissen bei der Bundespräsenz auf der einen und Verbesserungen beim Zugang sowie An-

erkennung der Bindungen Berlins an den Bund auf der anderen Seite gesehen. Die Außenvertretung sollte als Teil dieser Bindungen verstanden und behandelt werden. Es ist jedoch offensichtlich, daß sich das amerikanische Interesse auf den Zugang konzentriert und einer Regelung der Außenvertretung die relativ geringste Bedeutung beigemessen wird. An der Frage der sowjetischen Präsenz würde man eine Vereinbarung zwar sehr wahrscheinlich nicht scheitern lassen (DB 986 vom 7.5.71 – II A 1-85.50/0-529/71 geh.). Man scheint aber umgekehrt davon überzeugt zu sein, daß auch die Sowjetunion dies nicht tun würde, sondern entscheidend nur an Zugeständnissen bei der Bundespräsenz interessiert ist.

2) Im übrigen bestehen hier anscheinend noch keine weiteren konkreten Vorstellungen. Die Amerikaner sind daher für Anregungen durchaus offen und erwarten wohl sogar, besonders von uns, bei der Direktoren-Konsultation nähere Vorschläge, in welcher Form, mit welcher Zielrichtung und mit welchen möglichen Zugeständnissen (Bundespräsenz) die Verhandlungen in den nächsten Monaten weitergeführt werden sollen.<sup>6</sup>

[gez.] Pauls

VS-Bd. 4520 (II A 1)

<sup>6</sup> Am 17./18. Mai 1971 fand in London eine Sondersitzung der Bonner Vierergruppe auf Direktorenebene statt. Vortragender Legationsrat Blech vermerkte dazu am 28. Mai 1971, Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, habe zur zeitlichen Reihenfolge der Verhandlungen erläutert, „er rechne jetzt damit, daß die Zusatzverhandlungen auf deutscher Ebene erst beginnen würden, wenn die Vier-Mächte-Verhandlungen abgeschlossen seien. Insoweit habe sich die Lage seit der letzten Direktorenkonsultation im November 1970 geändert. Auch die Schlußakte müsse vor dem Beginn der deutschen Verhandlungen abgeklärt sein, d. h., der gesamte Text des Vier-Mächte-Abkommens einschließlich der Schlußakte müsse zunächst durchverhandelt werden. Erst dann würden die deutschen Seiten ihre Verhandlungen beginnen. Wahrscheinlich werde sich das Vier-Mächte-Abkommen in der Zugangsfrage auf einige Prinzipien beschränken. Diese Grundsätze seien wichtig. Aber damit seien die Schwierigkeiten in den deutschen Verhandlungen über die technischen Modalitäten des Zugangs keineswegs überwunden.“ Vgl. VS-Bd. 4519 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1971.



## Runderlaß des Ministerialdirektors von Staden

I A 1-80.05/2 VS-NfD

Aufgabe: 15. Mai 1971, 21.38 Uhr<sup>1</sup>

Fernschreiben Nr. 2543 Plurex

Cito

Betr.: Europäische politische Einigung

hier: Ministertreffen vom 13./14. Mai 1971 in Paris<sup>2</sup>

I. Außenminister der sechs Gemeinschaftsstaaten<sup>3</sup> hielten am 13./14. Mai in Paris unter französischem Vorsitz zweite Konsultation<sup>4</sup> gemäß Luxemburger Bericht<sup>5</sup> (LB) ab. Zusammengefaßtes Ergebnis:

1) Naher Osten

a) Der von Politischem Komitee (PK) ausgearbeitete Bericht zum Thema Nahost wurde von Ministern gebilligt.<sup>6</sup>

Zur eigenen Unterrichtung<sup>7</sup>: Es ist vorgesehen, ihn Vertretern der Sechs bei Vereinten Nationen und bei direkt interessierten Regierungen (Nahost-Länder, Großmächte) zuzuleiten, um UN-Generalsekretär<sup>8</sup> als Auftraggeber Botschafter Jarrings<sup>9</sup> über die wesentlichen Ergebnisse der Konsultationen zu unterrichten und<sup>10</sup> Bericht als gemeinsame Sprachregelung zu verwenden. Ferner wurde beschlossen, Konsultationen über Nahost-Fragen fortzusetzen.

b) Inhalt Presseverlautbarung nach Abschluß Beratung läßt sich wie folgt zusammenfassen:

– Außenminister haben nach Billigung des ihnen vom PK unterbreiteten Berichts Problem Naher Osten erneut diskutiert.

<sup>1</sup> Der Drahterlaß wurde von Vortragendem Legationsrat Holthoff konzipiert.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hansen am 15. Mai 1971 vorgelegen.

<sup>2</sup> An dieser Stelle wurde von Ministerialdirektor von Staden gestrichen: „Zur ausschließlichen dortigen Unterrichtung“.

<sup>3</sup> Pierre Harmel (Belgien), Joseph Luns (Niederlande), Aldo Moro (Italien), Walter Scheel (Bundesrepublik), Maurice Schumann (Frankreich) und Gaston Thorn (Luxemburg).

<sup>4</sup> Die erste Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit fand am 19. November 1970 in München statt. Vgl. dazu AAPD 1970, III, Dok. 564.

<sup>5</sup> Für den Wortlaut des am 27. Oktober 1970 auf der EG-Ministerratstagung in Luxemburg verabschiedeten Berichts der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 über mögliche Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung (Davignon-Bericht) vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 520–524.

<sup>6</sup> Für den im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit der EG-Mitgliedstaaten verabschiedeten Nahost-Bericht vom 13./14. Mai 1971 vgl. Dok. 143.

<sup>7</sup> Die Wörter „Zur eigenen Unterrichtung“ wurden von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt.

<sup>8</sup> Sithu U Thant.

<sup>9</sup> Zur Mission des Sonderbeauftragten der UNO für den Nahen Osten, Jarring, vgl. Dok. 64, Anm. 13.

<sup>10</sup> Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „bzw. um“.

- Frieden im Nahen Osten kommt für Europa nach Auffassung der Außenminister große Bedeutung zu. Sie unterstützen deshalb alle Bemühungen in dieser Richtung, insbesondere die Verhandlungen Botschafter Jarrings, und fordern alle Parteien auf, auf Erfolg Mission Jarrings hinzuwirken.
  - Außenminister geben erneut ihrer Auffassung Ausdruck, daß Sicherheitsratsresolution vom 22.11.67<sup>11</sup> Grundlage einer Friedensregelung sein muß, und unterstreichen Notwendigkeit ihrer Durchführung in allen ihren Teilen.
  - Die sechs Regierung erklären sich bereit, zu gegebener Zeit im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur sozialen und wirtschaftlichen Stabilisierung im Nahen Osten beizutragen.
  - Sie werden Thema Nahost bei Meinungsaustausch mit vier EG-Beitrittskandidaten am 18.5.<sup>12</sup> behandeln.
  - Sie werden Konsultationen über Problem fortsetzen.<sup>13</sup>
- c) Aus unserer Sicht stellt erzielte Übereinstimmung zu besonders schwierigem Nahost-Thema Erfolg dar, der sich auf Fortsetzung politischer Zusammenarbeit sicher günstig auswirken wird. In Diskussion ergab sich als gemeinsame Auffassung, daß europäische Regierungen im Hinblick auf unmittelbare Interessen Europas an der Entwicklung im Nahen Osten nicht darauf verzichten sollten, ihre Stimme gemeinsam zur Geltung zu bringen. Dem müsse allerdings auch Bereitschaft entsprechen<sup>14</sup>, zur Stabilisierung der Lage im Nahen Osten zu gegebener Zeit wirkungsvolle Beiträge zu leisten.

<sup>11</sup> Zur Resolution 242 des UNO-Sicherheitsrats vom 22. November 1967 vgl. Dok. 70, Anm. 15.

<sup>12</sup> Zur Erörterung der Lage im Nahen Osten auf der Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten mit den Außenministern der vier Beitrittskandidaten am 18. Mai 1971 in Paris teilte Ministerialdirigent Simon mit: „Vier Beitrittskandidaten stimmten Bericht der Sechs, den sie im einzelnen jedoch noch prüfen müßten, im Prinzip zu. Übereinstimmende Auffassung, daß europäisches Interesse legitim, aber unbedingte Vertraulichkeit über Konsultationen notwendig. Douglas-Home betonte, daß Voraussetzungen sowohl für eine langfristige Lösung des Konflikts als auch für Teillösung Wiedereröffnung Suezkanals (die bereits wichtigen Fortschritt darstelle und an der auch SU interessiert sei) besonders angesichts jüngster Entwicklung in VAR sowie in Jordanien (Machtverlust Fedayin) vergleichsweise günstig. Allgemeine Zustimmung. [...] Luns warf Frage sowjetischer Mitwirkung an UNO-Friedenstruppe auf, wogegen er Vorbehalte anmeldete. Schumann und Douglas-Home vertraten dagegen Ansicht, daß russische Teilnahme, gegen die auch USA keine Einwendungen erhoben, VN-Garantien sicherer mache, und daß sie deshalb durchaus auch im Sinne Israels liege. Angesichts sowjetischer Präsenz in diesem Raum gebe es keine Alternative. StS führte aus, daß sich bei arabischen Staaten Tendenz abzeichne, sich Europa wieder stärker anzunähern. Gemeinschaftsländer sollten dies, wenn immer möglich, unterstützen, wenn sie auch auf Konflikt selbst keinen unmittelbaren Einfluß nehmen könnten. Erfolgreiches Bemühen, in mehreren Teilaspekten gemeinsame Position zu finden, stelle wichtigen Schritt in außenpolitischer Zusammenarbeit und damit auf dem Wege zur politischen Einigung dar. Es gelte, zu Sechst und zu Zehnt auf Grundlage gemeinsamer Interessen politischen Willen zu solidarischem Verhalten zu zeigen. Es sei wichtig, Israelis bei jeder sich bietenden Gelegenheit deutlich zu machen, daß Konsultationen als nützlicher Beitrag zur Friedenserhaltung zu werten seien (so auch Harmel) und daß dies auch im wohlverstandenen Interesse von Tel Aviv liege.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 2586; Referat I A 1, Bd. 739.

<sup>13</sup> Vgl. dazu die Ausführungen des französischen Außenministers Schumann in einer Pressekonferenz am 13. Mai 1971; LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE 1971, I, S. 167.

<sup>14</sup> Der Passus „Dem müsse ... entsprechen“ wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Diesem Anspruch auf Mitspracherecht müsse allerdings auch Bereitschaft gegenüberstehen“.

## 2) KSE

Außenminister prüften ersten Bericht PK über Fragen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa<sup>15</sup> (KSE) unter besonderer Berücksichtigung derjenigen Aspekte, die die Interessen der EG berühren.

Bei Prüfung Frage Vorbereitung Konferenz, für die Bericht zwei Alternativen anbot, äußerte sich die Mehrzahl der Minister für Unterteilung in exploratorische und präparatorische Phase.<sup>16</sup> BM gab zu erwägen, daß wir uns schon seit fast einem Jahr in der bilateralen exploratorischen Phase befänden. Bis zum Übergang in multilaterale Phase, d.h. bis Abschluß Berlin-Gespräche, könnten diese bilateralen Explorationen, besonders wenn sie noch verstärkt würden, so weit gediehen sein, daß Unterteilung multilateraler Vorbereitungsphase dann vielleicht nicht mehr nötig. Wichtiger als alles andere sei richtiger Zeitpunkt Überganges in multilaterale Phase; hier sollten wir nicht experimentieren. Regionale multilaterale Vorbereitungen, europäische Konferenzen auf Teilgebieten und selbst „multiple bilaterale“ Sondierungen an ein und demselben Ort (z.B. Helsinki) würden Berlin-Vorbehalt schwächen.

Frage Durchführung Konferenz selbst wurde von Ministern nicht vertieft. Sie nahmen die im Bericht aufgeführten Alternativen – eine kurze Konferenz, eine Serie von Konferenzen oder<sup>17</sup> eine längere Konferenz auf zwei Ebenen nach Vorbild VN-Vollversammlung – zur Kenntnis, ohne sich auf eine derselben festzulegen, da eine Entscheidung hierüber verfrüht sei.

Wie einstimmig festgestellt, sei Frage Konferenzverlaufs sekundär gegenüber entscheidender Forderung nach sorgfältiger Vorbereitung. Es genüge nicht, sich über Einberufungsverfahren und Überschriften Punkte Tagesordnung zu einigen; es müßten vor Einberufung auch schon Substanzfragen diskutiert worden sein.

Die Minister erklärten sich bereit zu prüfen, welche konkreten Fragen der wirtschaftlichen, kulturellen, wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit auf KSE zur Diskussion gestellt werden könnten. Sie betonten, daß in all diesen Fragen Gemeinschaftsinteressen berührt würden und es „undenkbar“ sei, Ausbau und Erweiterung Gemeinschaften durch östliche Kooperations-Angebote stören zu lassen.

<sup>15</sup> Ministerialdirektor von Staden teilte der Ständigen Vertretung bei der NATO in Brüssel am 29. April 1971 mit: „Bei ihrer Tagung am 26. und 27.4.71 in Paris einigten sich die Politischen Direktoren über den Text eines Berichts an die Minister zu den wesentlichen Fragen des Projekts einer KSE, die die Interessen der Europäischen Gemeinschaften berühren. Der Bericht kommt u.a. zu folgenden Schlußfolgerungen: Die Sowjetunion und ihre Verbündeten möchten mit Hilfe der KSE einerseits den westeuropäischen Einigungsprozeß hemmen, andererseits sich leichter Zugang zur fortschrittlichen Technologie des Westens verschaffen. Die EG-Länder sind bereit, die wirtschaftlich-wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Ländern zu verstärken und Handelsvereinfachungen sowie Gemeinschaftsprojekte zu prüfen. Sie sind sich jedoch einig, daß Angebote des Ostens zur gesamteuropäischen Zusammenarbeit keine Alternative zur fortschreitenden Integration Westeuropas und zur Weiterentwicklung der Gemeinschaften sein können.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 2223; VS-Bd. 4605 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

Für den Wortlaut des Berichts vgl. Referat II A 3, Bd. 1218 A.

<sup>16</sup> An dieser Stelle wurde von Ministerialdirektor von Staden gestrichen: „Franzosen plädierten gegen solche Unterscheidung, da dies als neue Vorbedingung aufgefaßt werden könnte.“

<sup>17</sup> An dieser Stelle wurde von Ministerialdirektor von Staden gestrichen: „gem[äß] französischem Vorschlag“.

Präsident der EG-Kommission, dem wesentliche Teile Gemeinschaftsberichts übersandt worden waren und der an Konsultation über EG unmittelbar berührende KSE-Fragen teilnahm, gab vorläufige Stellungnahme ab. Malfatti betonte, daß wirtschaftliche Zusammenarbeit entscheidender Aspekt der Entspannungspolitik sei, zu der auch EG ihren Beitrag leisten wolle. Kommission sei besonders daran interessiert, von Staatshandelsländern als Verhandlungspartner anerkannt zu werden. Dieses Anliegen sollten Mitgliedsländer in keiner Phase der Vorbereitung und evtl. Durchführung Konferenz vergessen.

Schließlich sei genau zu prüfen, in welcher Form die Gemeinschaftsorgane an Vorbereitung zu beteiligen seien. Dies wäre zumindest bei allen Fragen der gemeinsamen Außenhandelspolitik nötig.

Kommission wurde von Außenministern gebeten, zu einem ihr vorliegenden Papier Arbeitsgruppe KSE des PK schriftlich Stellung zu nehmen.<sup>18</sup> Bei Diskussion dieses Papiers in Fach-Untergruppe wird Experte der Kommission teilnehmen.<sup>19</sup>

Thema KSE wird auch weiterhin auf Tagesordnung des PK bleiben.

Über den Bericht wird am 18. Mai in Paris Meinungsaustausch mit vier beitragswilligen Ländern stattfinden. Die anderen NATO-Länder werden unterrichtet. Für NATO-Delegationen der Sechs gilt Bericht insoweit als Sprachregelung, als er bereits Beschlüsse enthält.

### 3) Mittelmeerraum

Italienische Initiative, anhand Thesenkatalogs Probleme des Mittelmeerraums zu untersuchen, wurde von übrigen Außenministern begrüßt. Einstimmig wurde Auffassung vertreten, es sei für Europa von vitalem Interesse, gerade in dieser Region mit einer Stimme zu sprechen. BM wies darauf hin – unter Betonung Vorrangs europäischer Integration –, es dürfe bei aller berechtigten Kritik an Verfassungswirklichkeit bestimmter europäischer Mittelmeerländer nicht übersehen werden, daß deren staatliche Organisationsformen veränderlich seien, nicht aber das Faktum ihrer geographischen Lage. Er schlug daher ähnlich wie Harmel<sup>20</sup> mit Zustimmung übriger Vier<sup>21</sup> vor, in die italienischerseits angeregte Prüfung zusätzlich die Frage einzubeziehen, wie die Bindungen zwischen EG-Staaten und den übrigen europäischen Ländern Mittelmeerraums verstärkt werden können.<sup>22</sup>

Minister beauftragen PK, unter Berücksichtigung italienischen Papiers und im Lichte der Diskussion, Mittelmeerprobleme zu untersuchen und ihnen darüber Bericht vorzulegen.

<sup>18</sup> Für den Wortlaut der Stellungnahme der EG-Kommission vom 19. Juli 1971 vgl. VS-Bd. 4605 (II A 3).

<sup>19</sup> Dieser Satz ging auf handschriftliche Änderungen des Ministerialdirektors von Staden zurück. Vorher lautete er: „Auf deutschen Vorschlag wird bei der Diskussion dieses Papiers in Untergruppe PK Experte der Kommission teilnehmen.“

<sup>20</sup> Die Wörter „ähnlich wie Harmel“ wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt.

<sup>21</sup> Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „fünf“.

<sup>22</sup> An dieser Stelle wurde von Ministerialdirektor von Staden gestrichen: „In diesem Sinne auch Harmel.“

## 4) Implementierung Dritten Teils LB

Außenminister billigten folgende Berichte PK:

- Entwurf Mitteilung amtierenden Präsidenten an Europäisches Parlament (Dritter Teil, Ziffer 4 LB)<sup>23</sup>
- Bericht über bisherige Erfahrung mit gemeinsamer Weisung, der u.a. zum Ergebnis kommt, daß eine Interpretation durch – ebenfalls gemeinsame – Leitlinien angezeigt sei. Diese folgen mit nächstem „Informationsdienst für die Auslandsvertretungen“.<sup>24</sup>
- Bericht über gegenseitige regelmäßige Unterrichtung. Flexible Handhabung (Ort und Ebene) hat sich bewährt und soll beibehalten werden.

Minister nahmen ferner von einem Papier Kenntnis, das Meinungsaustausch über aktuelle außenpolitische Fragen zu Beginn einer jeden PK-Sitzung regelt. Sitzungen PK werden sich auf diese Weise jeweils um einen halben Tag verlängern.

PK wurde beauftragt, Prüfung der Möglichkeiten weiterer Verbesserungen außenpolitischer Zusammenarbeit fortzusetzen.

II. Terminvorschläge für nächstes Treffen der Minister und PK wird italienische Präsidentschaft (ab 1.7.) auf diplomatischem Wege zirkulieren. Meinungsaustausch zu Zehnt erfolgt am 18.5. in Paris. Für Kolloquium mit Politischem Ausschuß Europäischen Parlaments (EP) ist 1.6. in Paris<sup>25</sup> und für Mitteilung an EP (vergl. I. 4) 11.6.<sup>26</sup> ins Auge gefaßt.

III. Zweite Ministerkonsultation hat gezeigt, daß mit LB erfolversprechender Weg zur politischen Einigung Europas beschritten wird. Erste Stufe betrifft außenpolitische Zusammenarbeit, auf welch schwierigerem Gebiet bereits nach kurzer Zeit wesentliche Ergebnisse erzielt werden konnten.

Bei den beiden bisher in vertiefter Weise konsultierten Themen (Naher Osten und KSE) gelang es trotz natürlicherweise bestehender Meinungsunterschiede, die Ziele des LB „Harmonisierung der Standpunkte“, „Abstimmung der Haltung“ sowie Begünstigung „gemeinsamen Vorgehens“ (Zweiter Teil, Ziff. I<sup>27</sup>) weitge-

<sup>23</sup> Ziffer 4 des Dritten Teils des am 27. Oktober 1970 in Luxemburg verabschiedeten Berichts der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 über mögliche Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung (Davignon-Bericht): „Der jeweils amtierende Ratspräsident richtet einmal jährlich eine Mitteilung über den Fortgang dieser Arbeiten an die Parlamentarische Versammlung.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 523.

<sup>24</sup> Für die „Leitlinien zur Gemeinsamen Weisung“, die am 21. Mai 1971 an alle Auslandsvertretungen übermittelt wurden, vgl. Referat I A 1, Bd. 757.

<sup>25</sup> Botschafter Sachs, Brüssel (EG), teilte am 14. Juni 1971 mit, der französische Außenminister Schumann habe als amtierender EG-Ratspräsident am 11. Juni 1971 in Straßburg den Politischen Ausschuß des Europäischen Parlaments über Verlauf und Ergebnisse der Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 13./14. Mai 1971 in Paris unterrichtet. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 1816; Referat I A 1, Bd. 741.

<sup>26</sup> Botschafter Sachs, Brüssel (EG), berichtete am 14. Juni 1971, der französische Außenminister Schumann habe als amtierender EG-Ratspräsident am 10. Juni 1971 das Europäische Parlament über Verlauf und Ergebnisse der Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 13./14. Mai 1971 in Paris unterrichtet. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 1817; Referat I A 1, Bd. 741. Vgl. dazu ferner BULLETIN DER EG 8/1971, S. 104–106.

<sup>27</sup> Ziffer I des Zweiten Teils des am 27. Oktober 1970 in Luxemburg verabschiedeten Berichts der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 über mögliche Fortschritte auf dem Ge-

hend zu erreichen und Europa insoweit „mit einer Stimme sprechen“ zu lassen. Dies ist um so beachtlicher als bisher echte Institutionen im Sinne z.B. gemeinsamen Sekretariats fehlen.

Im übrigen ist festzuhalten, daß verstärkte Mitwirkung EG-Kommission gemäß Zweitem Teil, Ziff. V LB<sup>28</sup> erreicht werden konnte. Über Anwesenheit Malfattis an Ministerkonsultation hinaus: Übermittlung bestimmter Arbeitsunterlagen an Kommission zur Unterrichtung sowie zur Stellungnahme, Hinzuziehung von EG-Vertretern auf Expertenebene und Mitwirkung Kommissionsvertreter im Rahmen gemeinsamer Weisung zunächst bei Internationalen Organisationen in Genf und Paris.

IV. Zusatz London:

Bitte sofort Staatssekretär Frank vorlegen.<sup>29</sup>

Staden<sup>30</sup>

**Referat I A 1, Bd. 739**

*Fortsetzung Fußnote von Seite 795*

biet der politischen Einigung (Davignon-Bericht): „Diese Zusammenarbeit hat folgende Ziele: durch regelmäßige Unterrichtung und Konsultationen eine bessere gegenseitige Verständigung über die großen Probleme der internationalen Politik zu gewährleisten; die Harmonisierung der Standpunkte, die Abstimmung der Haltung und, wo dies möglich und wünschenswert erscheint, ein gemeinsames Vorgehen zu begünstigen und dadurch die Solidarität zu festigen.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 521.

<sup>28</sup> Ziffer V des Zweiten Teils des am 27. Oktober 1970 in Luxemburg verabschiedeten Berichts der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 über mögliche Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung (Davignon-Bericht): „Sofern die Arbeiten der Minister Auswirkungen auf die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften haben, wird die Kommission zur Stellungnahme aufgefordert.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 522.

<sup>29</sup> Staatssekretär Frank hielt sich anlässlich der Sondersitzung der Bonner Vierergruppe auf Direktorenebene am 16./17. Mai in London auf.

<sup>30</sup> Paraphe.

## 175

**Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt****Z B 6-1-11917/71 geheim****Aufgabe: 16. Mai 1971, 16.15 Uhr<sup>1</sup>****Fernschreiben Nr. 1072****Ankunft: 16. Mai 1971, 21.45 Uhr****Citissime**Auch für D III<sup>2</sup>Auch für Bundesminister der Verteidigung<sup>3</sup> – persönlich – und Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft<sup>4</sup> – persönlich –

Der Senat befindet sich in einer emotionalen Erregung, wie ich sie bisher noch nicht erlebt habe.

Unsere Währungsschutzmaßnahmen<sup>5</sup> werden stellenweise als eine „humiliation of the U.S.“ bezeichnet. Hinweise, wie daß wir wochenlang bis zur Selbstentäußerung zehn Mrd. Dollar zum Schutze des Dollar übernommen hätten, werden schlankweg beiseite geschoben. Das Mansfield-Argument, Grund der Dollarschwäche seien die hohen Stationierungskosten, wird, obwohl es objektiv falsch ist, von Leuten, die es normalerweise besser wissen, zur Zeit akzeptiert.

In diesem Zusammenhang ist das Offset-Problem bereits dabei, in die Schußlinie zu geraten. Wenn die Mansfield-Aufregung vorüber ist, wird die aufgestaute Emotion diese Tendenz noch verstärken.

Wir können in dieser Lage nicht damit rechnen, daß unser neuer Grundsatz „more quality instead of quantity“ im Senat und in der Öffentlichkeit genügend Verständnis findet. Die Überlegung ist zu subtil, um zur Zeit hier anzukommen. Die ebenso falsche, wie simple aber populäre Reaktion würde sein:

„Die Deutschen ersticken in Dollars, aber uns wollen sie keine geben, aber wir dürfen die Truppenstärke auch nicht reduzieren“. Bei einer Aufgabe der 80prozentigen Abdeckung<sup>6</sup> geriete die Regierung Nixons in den nächsten Stationierungskonflikt mit dem Senat, der noch ernster werden könnte als der gegenwärtige.

Eine gefährliche Stimmungskrise im deutsch-amerikanischen Verhältnis wäre zu erwarten.

Wie ich erfahre, hat Botschafter Rush den Auftrag, den Bundesaußenminister aufzusuchen. Da dieser in Bukarest<sup>7</sup> ist, wurde er beauftragt, den Bundesmi-

<sup>1</sup> Hat Ministerialdirigent Simon am 17. Mai 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Referat I A 5 verfügte.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Thomas am 17. Mai 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Vortragenden Legationsrat Weil verfügte.

Hat Weil am 17. Mai 1971 vorgelegen.

<sup>2</sup> Otto-Axel Herbst.

<sup>3</sup> Helmut Schmidt.

<sup>4</sup> Karl Schiller.

<sup>5</sup> Zu den währungspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung vom 9./10. Mai 1971 vgl. Dok. 157, Anm. 6, und Dok. 167, Anm. 15.

<sup>6</sup> Zur amerikanischen Forderung in den Verhandlungen über einen Devisenausgleich vgl. Dok. 90.

<sup>7</sup> Bundesminister Scheel begleitete Bundespräsident Heinemann bei dessen Besuch in Rumänien vom 17. bis 20. Mai 1971.

nister der Finanzen und für Wirtschaft zu sprechen. Ich hörte, daß er den Bundeskanzler um eine Unterredung bitten sollte. Ich habe davon abgeraten, um Dramatisierung zu vermeiden. Ich nehme an, daß Rush auch mit der Bundesbank direkten Kontakt suchen wird.

Das Problem muß bis zum Bundeskanzlerbesuch<sup>8</sup> gelöst sein, sonst gerät dieser zum Nachteil beider Seiten völlig unter den Schatten des Offset-Problems. Eine für die Regierung Nixons vorzeigbare Lösung ist nur zu finden, wenn wir auf irgendeine Weise wieder den 80prozent Plafond (Bundesbankinstrumente) darstellen können.

Unsere Entscheidung über ein solches Angebot muß bald und schnell getroffen werden, damit sie goodwill-Effekt hat. Wenn sie nach Hängen und Würgen und unter amerikanischem Druck zustandekommt, werden wir dasselbe leisten, ohne den mindesten goodwill-Effekt einzubringen. Das Problem muß eine Woche, bevor der Bundeskanzler nach Washington kommt, vom deutsch-amerikanischen Tisch sein, damit sein Besuch in angemessenen politischen Proportionen stattfindet.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 9833 (I A 5)

## 176

### Botschafter Ruete, Paris, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-11951/71 geheim  
Fernschreiben Nr. 1461

Aufgabe: 18. Mai 1971, 20.36 Uhr<sup>1</sup>  
Ankunft: 18. Mai 1971, 21.37 Uhr

Betr.: Gespräch mit Präsident Pompidou;  
hier: Themen Währungskrise, institutionelle Ausgestaltung der Gemeinschaften, Berlin-Problem

Soweit mein heutiges Gespräch mit Präsident Pompidou Fragen des Beitritts Großbritanniens zur EG betrifft, habe ich getrennt berichtet.<sup>2</sup> Aus dem übrigen Inhalt des Gespräches möchte ich folgendes festhalten:

<sup>8</sup> Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 14. bis 18. Juni 1971 in den USA auf. Vgl. dazu Dok. 208.

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hansen am 19. Mai 1971 vorgelegen.

<sup>2</sup> Botschafter Ruete, Paris, berichtete am 18. Mai 1971, Staatspräsident Pompidou habe mit ihm die wichtigsten Themen des bevorstehenden Besuchs von Premierminister Heath erörtert und dabei ausgeführt, „er halte den Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften für nützlich und sogar für nötig. Aber die britische Einstellung zu Europa müsse sich grundsätzlich ändern. Die britische Politik sei bisher darauf abgestellt gewesen, eine Einigung Europas zu verhindern und eine Politik der kontinentalen Balance zu treiben, um Einfluß auf dem Kontinent zu gewinnen. Ein hegemoniales Denken komme in Zukunft nicht mehr in Frage. Auf meine Frage, in welcher Weise sich die Briten als Europäer erweisen müßten, erwiderte der Präsident, das wesentliche sei, daß Großbritannien die kommunetären Präferenzen akzeptiere. Außerdem müsse es auch



I. Ich leitete das Gespräch mit dem Hinweis darauf ein, daß seit meiner Bitte um einen Termin bei dem Präsidenten wichtige Ereignisse eingetreten seien: die Währungskrise, die Festlegung eines Datums für den Besuch von Premierminister Heath<sup>3</sup>, erhebliche Fortschritte bei den Beitrittsverhandlungen in Brüssel<sup>4</sup> und das Interview des Präsidenten mit dem britischen Fernsehen.<sup>5</sup> Ich wies auf den Brief des Bundeskanzlers vom 10. Mai<sup>6</sup> hin und versicherte dem Präsidenten erneut, daß die Bundesregierung ihre europäischen Verpflichtungen nicht außer acht lassen und daß sie insbesondere aktiv an der Verwirklichung einer Währungs- und Wirtschaftsunion mitarbeiten wolle. Ich dankte dem Präsidenten für seinen Antwortbrief, von dem der Bundeskanzler mit großem Interesse Kenntnis genommen habe. Weiter hob ich hervor, daß die kürzliche internationale Währungskrise allen Interessierten klar gemacht habe, wie wichtig es sei, Fortschritte auf dem Wege zu einer gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik zu erzielen. Das Ziel der Bundesregierung sei eine stabile Europäische Gemeinschaft. Vom Beitritt Großbritanniens verspreche sich die Bundesregierung eine Wiederbelebung der europäischen Integration und eine Stabilisierung nicht nur der wirtschaftlichen, sondern auch der politischen Lage in ganz Europa. Wie schon in dem Brief des Bundeskanzlers zum Ausdruck gekommen sei, begrüße die Bundesregierung

*Fortsetzung Fußnote von Seite 798*

seine Beziehungen zum Commonwealth ändern. Ferner halte er es für notwendig, daß Großbritannien seine Bindungen zu den Vereinigten Staaten lockere (relache). Diese seien zwar im Vergleich zu früher an Intensität zurückgegangen. Sie seien aber gerade auf nuklearem Gebiet noch in starkem Maße vorhanden und nicht so schnell abzuwickeln. [...] Er habe das Gefühl – aber er könne es noch nicht näher definieren –, daß der Beitritt Großbritanniens in der Tat der Gemeinschaft ein neues Gesicht geben werde. In welcher Weise, wisse er selber nicht; aber schon die Tatsache, daß bisher gewissermaßen die Sechs als Einheit Großbritannien gegenübergestanden hätten, werde durch den Beitritt Großbritanniens eine Änderung erfahren. Großbritannien habe zudem Bindungen von weltweiter Natur. Diese würden die Gemeinschaft zwingen, sich allmählich weltoffener zu verhalten und langsam dazu überzugehen, auch eine gemeinsame Stellungnahme zu den Weltproblemen zu finden. Lächelnd sagte der Präsident zum Abschluß dieses Themas: Versichern Sie dem Bundeskanzler, daß ich keine Allianz mit Großbritannien plane, sondern daß für mich der deutsch-französische Freundschaftsvertrag immer im Vordergrund aller Überlegungen steht.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1460; VS-Bd. 9803 (I A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>3</sup> Zur Einladung an Premierminister Heath durch Staatspräsident Pompidou am 8. Mai 1971 vgl. Dok. 158, Anm. 2.

Zum Besuch von Heath vom 19. bis 21. Mai 1971 in Paris vgl. Dok. 186.

<sup>4</sup> Zur sechsten Verhandlungsrunde des EG-Ministerrats mit Großbritannien vom 11. bis 13. Mai 1971 vgl. Dok. 169.

<sup>5</sup> Staatspräsident Pompidou erklärte in einem Interview mit der BBC am 15. Mai 1971, das am 17. Mai 1971 gesendet wurde: „Je crois que les dernières journées de Bruxelles ont été positives, qu'on a fait des progrès. Il reste encore un certain nombre de difficultés techniques de tous ordres, mais les vrais problèmes sont tout de même des problèmes de fond. C'est là-dessus que je voudrais m'entendre avec le Premier ministre britannique. [...] La vérité, c'est qu'il y a une conception de l'Europe et il s'agit de savoir si véritablement la conception de la Grande-Bretagne est européenne. Voilà, pour moi, l'objectif de nos conversations.“ Auf die Frage, wie Großbritannien beweisen solle, daß es europäisch sei, antwortete Pompidou: „Naturellement, il y a les intentions, c'est un problème de confiance. Nous ne pouvons que nous fier aux déclarations du Gouvernement britannique. Et puis, il y a l'action quotidienne, et pour commencer, il s'agit pour la Grande-Bretagne, je crois, d'accepter les règles de la Communauté, et en particulier la règle essentielle et fondamentale qui est celle de la préférence communautaire, c'est-à-dire le fait que les Etats membres de la Communauté s'approvisionnent par priorité à l'intérieur de la Communauté. C'est une règle fondamentale et il faut que la Grande-Bretagne accepte complètement cette règle.“ Vgl. LA POLITIQUE ETRANGERE 1971, I, S. 168 f.

<sup>6</sup> Für das Schreiben des Bundeskanzlers Brandt an Staatspräsident Pompidou vom 9. Mai 1971 vgl. Dok. 158.

das Treffen zwischen Staatspräsident Pompidou und Premierminister Heath aufrichtig. Sie hoffe, daß damit die entscheidende Phase der Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens eingeleitet werde, eine Phase, die gleichzeitig einen Ausgangspunkt für eine neue politische Zusammenarbeit bilden könne.

## II. 1) Währungskrise

Der Präsident erwiderte, er wolle zunächst ein Wort zur Währungskrise sagen. Er wolle nicht über die Verhandlungen in Brüssel<sup>7</sup> und die technische Seite oder über die Auseinandersetzungen der Finanzminister sprechen, sondern mehr auf den Hintergrund eingehen. Er könne nicht verhehlen, daß er den Eindruck gehabt habe, daß es sich hier um eine nahezu künstliche Krise gehandelt habe. Nach dem Hamburger Treffen<sup>8</sup> hätten, zum Teil auch auf Grund von Indiskretionen der Presse, Dollarspekulationen größeren Umfanges eingesetzt. Wenn Herr Schiller eine Krise hätte haben wollen, dann hätte er es nicht besser inszenieren können. Alles sei geeignet gewesen, einen schnellen Zufluß von Dollars nach Deutschland zu ermutigen. Er sei von dieser Entwicklung unangenehm berührt (*gêné*) und besorgt (*troublé*) gewesen. Dieses alles habe das Szenario einer dramatischen Situation gebildet. Er hätte es angesichts dieser Situation begrüßt, wenn man rechtzeitig und in aller Ruhe konsultiert hätte. Frankreich habe die in Brüssel gefundene Formel zum Schluß akzeptiert. Jetzt liege ein „langer Marsch“ vor uns, der Marsch zur Wirtschafts- und Währungsunion. Der Beitritt Großbritanniens werde die Verwirklichung dieses Zieles einerseits komplizieren, auf der anderen Seite vielleicht aber auch vereinfachen.

2) Ich erkundigte mich im Laufe des weiteren Gespräches beim Präsidenten danach, ob er – eventuell zur Vorbereitung seines Besuches in Bonn<sup>9</sup> – einige ergänzende Ausführungen über seine Gedanken zur politischen und institutionellen Weiterentwicklung der Gemeinschaft machen könne. Der Präsident erwiderte, dies werde bei der heutigen Begegnung zu lange Zeit in Anspruch nehmen. Insgesamt könne er sagen, daß er allen Vorschlägen gegenüber sehr offen sei und daß er selbst noch keine systematische Durchdringung des gesamten Komplexes vorgenommen habe. Er würde es sehr begrüßen, wenn er mit dem Bundeskanzler einen Gedankenaustausch über dieses Thema haben könne. Er denke nicht an formelle Diskussionen, sondern er rege an, einfach einmal über diese Fragen zu sprechen („parler“), d.h., im Gespräch Gedanken zu entwickeln. Er sei in nächster Zeit durch den Heath-Besuch, seinen eigenen offiziellen Besuch in Belgien<sup>10</sup>, durch die entscheidende Phase der Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens und durch die übliche politische Hektik im Monat Juni mehr beansprucht. Er wisse daher nicht, ob er es möglich machen könne, noch vor seinem Besuch in Bonn weitere Gedanken zu entwickeln.

<sup>7</sup> Zur EG-Ministerratstagung am 8./9. Mai 1971 in Brüssel vgl. Dok. 157, Anm. 6.

<sup>8</sup> Zur Tagung der Wirtschafts- und Finanzminister sowie der Notenbankpräsidenten der EG-Mitgliedstaaten am 26./27. April 1971 in Hamburg vgl. Dok. 144, Anm. 8.

<sup>9</sup> Staatspräsident Pompidou hielt sich anlässlich der deutsch-französischen Konsultationsbesprechungen am 5./6. Juli 1971 in der Bundesrepublik auf. Vgl. dazu Dok. 228–Dok. 230, Dok. 232, Dok. 233 und Dok. 235.

<sup>10</sup> Staatspräsident Pompidou hielt sich vom 24. bis 26. Mai 1971 in Belgien auf.

Wenn er Zeit finde, werde er versuchen, dem Bundeskanzler noch vor der Begegnung in Bonn eine Skizze seiner Gedanken zu übermitteln.

3) Ich sprach den Präsidenten dann noch auf die Berlin-Verhandlungen an. Er war zu diesem Thema verhältnismäßig kurz, was allerdings wohl darauf zurückzuführen war, daß die Zeit drängte. Er hob hervor, daß die Informationen, die Außenminister Schumann aus Moskau<sup>11</sup> mitgebracht habe, auf eine größere Bereitschaft der Sowjets zu Konzessionen hindeuten könnten. Man müsse diese Informationen aber sehr vorsichtig beurteilen. Man werde sicher noch lange und dornige Verhandlungen vor sich haben. Es komme darauf an, sie mit Geduld und Ausdauer zu führen, dann werde in einiger Zeit vielleicht eine Regelung des Berlin-Problems erzielt werden, die auch eine Ratifikation der Verträge<sup>12</sup> möglich mache.

Abschließend bat der Präsident, dem Herrn Bundeskanzler die herzlichsten Grüße zu übermitteln, und ihm zu sagen, daß er sich auf das Zusammentreffen in Bonn freue.

III. Über die Besuchspläne von Bundesminister Schiller habe ich den Präsidenten nach Rücksprache mit Herrn Staatssekretär Frank noch nicht unterrichtet. Dieser wird das Thema erneut in Bonn aufnehmen. Vielleicht sollte man in diesem Zusammenhang auch erwägen, Minister Giscard mit Ehefrau zu einem protokollarisch gut ausgewogenen Besuch in Deutschland formell einzuladen.

[gez.] Ruete

VS-Bd. 9800 (I A 3)

<sup>11</sup> Zum Besuch des französischen Außenministers Schumann vom 4. bis 7. Mai 1971 in der UdSSR vgl. Dok. 165, Anm. 13, und Dok. 172, Anm. 13.

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

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

## 177

## Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem sowjetischen Botschafter Falin

19. Mai 1971<sup>1</sup>

Streng vertraulich!

Betr.: Gespräch Bundeskanzler/Falin am heutigen Tage. 15–16.00

*Falin* überbrachte persönliche Grüße von Breschnew, Kossygin, Podgornyj und Gromyko. Er sei beauftragt, zu übermitteln, daß die Politik der Entspannung, wie sie durch den Bundeskanzler geführt werde, von der sowjetischen Regierung auch weiter unterstützt wird. Der Bundeskanzler könne davon ausgehen, daß dies auch für die anderen sozialistischen Länder gelte. Die Gespräche von Moskau<sup>2</sup> blieben in Kraft.

*Bundeskanzler*: Auch für ihn habe sich nichts geändert an der eingeschlagenen Linie.

*Falin*: Er habe persönlich und vertraulich eine Reihe von Erwägungen der Führung der SU zu übermitteln. Die SU setze sich für eine weitgehende und gründliche Verbesserung der Beziehungen zur BRD ein. Diese Aufgabe werde ungeachtet aller Schwierigkeiten als eine der wichtigsten in den europäischen Angelegenheiten und für die praktische Lösung herangereift betrachtet. Die SU sei auf die Festigung und Entwicklung ihrer Beziehungen durch den Parteitag<sup>3</sup> orientiert. Sie sei bereit, dem konkrete Schritte folgen zu lassen. Man werde diese Sache solide führen und erwarte das auch von der Gegenseite.

Das Inkrafttreten des Vertrages<sup>4</sup> werde für die gesamte absehbare Zeit ein festes Fundament legen. Er sollte ohne Vorbedingungen ratifiziert werden, um dann aktive wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische und kulturelle Beziehungen in Gang zu bringen. Die Skepsis, den Vertrag an Bedingungen zu binden, habe sich bestätigt. Es sei leicht, ein gutes Werk in Gefahr zu bringen. Falls der Vertrag nicht in Kraft gesetzt würde, würde das die Entwicklung Europas für Jahre bestimmen. Eine tiefe Vertrauenskrise wäre die Folge.

Diese Einschätzung würde sicher geteilt. Beide Seiten müßten sich darüber klar sein, was auf die Karte gesetzt worden ist.

In Moskau sei bekannt, welche Bedeutung die Bundesregierung der West-Berlin-Regelung im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertrages beimesse.

<sup>1</sup> Ablichtung.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, gefertigt.

Hat Staatssekretär Frank am 21. Mai 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Bundesminister Scheel verfügte.

Hat Scheel am 21. Mai 1971 vorgelegen.

Vgl. zu dem Gespräch auch FALIN, Erinnerungen, S. 160 f.

<sup>2</sup> Vom 27. Juli bis 7. August 1970 fanden in Moskau Verhandlungen über einen Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR statt.

<sup>3</sup> Der XXIV. Parteitag der KPdSU fand vom 30. März bis 9. April 1971 in Moskau statt.

<sup>4</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

Man könne kein Junktim anerkennen, aber die Lebensfähigkeit West-Berlins ohne Berührung des Status oder Legalisierung von Ansprüchen, eine effektive zuverlässige Entspannung in und im Zusammenhang mit West-Berlin seien möglich. Man hoffe, daß die sowjetischen Vorschläge richtig verstanden werden. Der Standpunkt der BRD spiele hier nicht die letzte Rolle. Das Wort des Bundeskanzlers müsse auch in Fragen der politischen Präsenz und des Verkehrs schwerwiegend sein. Es sind Lösungen möglich, die seit vielen Jahren nicht vom Fleck kamen.

Die SU sei bereit, im Falle von Komplikationen auf den Zufahrtswegen Konsultationen zuzugestehen zur Bereinigung entstandener Situationen. Dies sei von den Westmächten als Schlüssel zu einer Vereinbarung bezeichnet worden. Die SU sei bereit, ihren Teil der Verpflichtungen bei einer Vereinbarung über West-Berlin zu übernehmen. Die Vereinbarung müsse einen komplexen Charakter tragen.

Die Nicht-Zugehörigkeit West-Berlins zur DDR bedeute nicht, daß West-Berlin zu einem Teil der BRD werden kann.

Wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische und andere Bindungen sollen nicht geschmälert werden. Aber West-Berlin und die BRD seien kein politisch Ganzes.

Die SU sei für die Entspannung und folglich auch für die Lösung der West-Berliner Frage. Fragen der Ratifizierung des Vertrages und West-Berlin-Regelung hätten bewirkt, daß die allgemeinen Beziehungen zwischen der BRD und der SU bisher ohne gebührenden Schwung geblieben seien. Abschluß eines langfristigen Handelsabkommens sei möglich, auch ein Luftverkehrsabkommen, wenn die BRD nicht auf Lösung einer Frage bestünde, die nicht bilateral geregelt werden könne. In der Wirtschaft seien die von der westdeutschen Seite angebotenen Bedingungen ungünstiger als die konkurrierenden Vorschläge anderer Länder gewesen. Dies habe sich negativ ausgewirkt. Bei beiderseitigem Interesse fehle vielleicht der organisierende Anfang auf der Regierungsebene. In der SU bestünden dafür keine politischen Schwierigkeiten und Hindernisse.

Breschnew würde es begrüßen, wenn der Bundeskanzler sich in gleicher Offenheit und Vertraulichkeit äußern würde. Es sei zweckmäßig, die Beurteilungen des Geschehens von Zeit zu Zeit zu vergleichen.

*Bundeskanzler:* Mit dem Dank für diese Ausführungen verband der Bundeskanzler die Zusage, daß er darauf eine ausführliche und eingehende Antwort geben werde. Er wolle sich heute auf einige unmittelbare Antworten beschränken. Er begrüße den offenen Charakter eines solchen Meinungsaustauschs über politische, praktische und wirtschaftliche Fragen.

Es sei hilfreich gewesen, das Verständnis der SU zu hören, daß die BRD der Behandlung der Berlin-Frage eine besondere Bedeutung beimesse, zumal gewürdigt werde, daß wir in Bonn Interessen in und für Berlin hätten.

Er habe den Eindruck gewonnen, daß sich jetzt Aussicht biete, ohne Verzug und Pausen einzulegen, zu einer Vereinbarung zu kommen. Er sei interessiert, daß dann auch die zusätzlichen Vereinbarungen auf der deutschen Ebene schnell erfolgen. Der Bericht, den er von den Konsultationen in London<sup>5</sup> be-

<sup>5</sup> Zur Sondersitzung der Bonner Vierergruppe auf Direktorenebene am 17./18. Mai 1971 in London vgl. Dok. 173, Anm. 6, sowie Dok. 192, Anm. 11 und 15.

kommen habe, bestätige ihn in diesem Eindruck, von dem er hoffe, daß er nicht zu optimistisch sei.

Er wolle einen anderen Punkt anschneiden: MBFR. Wir hätten die Äußerungen Breschnews<sup>6</sup> und die Reaktionen darauf, besonders die der USA<sup>7</sup>, mit Interesse verfolgt. Er habe nicht die Illusion, daß man auf diesem Gebiet von einem Tag zum anderen zu Ergebnissen kommen könne. Wir seien bereit, über diese Fragen in einen bilateralen Meinungsaustausch einzutreten. Der Bundeskanzler erinnerte an seine eigene Initiative in Reykjavik<sup>8</sup>, an sein späteres Engagement, an beiderseitig ausgewogenen Truppenreduktionen. Die Fachleute sollen darüber reden, um dann die Verantwortlichen einzuschalten.

Wir wünschten natürlich nicht, daß dieses Thema zum Vorwand genommen wird, um Berlin nicht zum Abschluß zu bringen. Er wolle keinesfalls auch nur entfernt einen Zusammenhang herstellen, aber Berlin bliebe für uns vordringlich.

*Falin* erkundigte sich, welche Knoten in der Berlin-Frage zu lösen seien.

*Bundeskanzler*: Der wohl wichtigste Punkt sei unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der DDR, daß der ungehinderte Zugang verbunden werde mit der Einsegnung und Absegnung der SU.

*Falin*: Hier habe eine Annäherung stattgefunden. Die Einigung sei greifbar, wenn nicht neue Rechte konstruiert werden sollten. Dann würde es schwierig werden.

*Bundeskanzler* verwies auf die heutige Lage im Falle von Komplikationen, die zweifellos die Vier Mächte auf den Plan rufen würden.

*Falin*: Die SU sei bereit, eine Garantie zu übernehmen. Das Wort von der politischen Präsenz sei unglücklich; man müsse die politische Präsenz der Bundesrepublik in Einklang bringen mit der Situation von West-Berlin bzw. dem Status, wie er bereits durch die drei Westmächte ausgedrückt sei.

<sup>6</sup> Zur Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, am 14. Mai 1971 in Tiflis vgl. Dok. 181, besonders Anm. 2.

<sup>7</sup> Der amerikanische Außenminister Rogers äußerte sich in einem Interview mit dem amerikanischen Fernsehsender NBC am 16. Mai 1971 zur Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, am 14. Mai 1971 in Tiflis: „Well, it was a little vague what he had in mind. He talked about tasting wine and so forth, and we want to be sure that we understand that. He said we shouldn't ask about the wine, and we should drink it first; and we would like to know first: Is it wine, and is it sweet wine or is it sour? We want to be sure, in other words, that this has some potential for success. We don't have any desire for a conference unless it could be meaningful. On the other hand, we are very anxious to negotiate with the Soviet Union on a mutual reduction of our force levels in Europe, and we have indicated that to the Soviet Union for some time now. [...] We are willing to begin negotiations with the Soviet Union on mutual and balanced force reductions. We have been willing for some time. In fact, in the last NATO meeting we made it clear in our communique we were prepared to negotiate with them. Up to this time they have never indicated a willingness to do that. They have said we have to have a European security conference and after that we will discuss mutual and balanced force reductions. Now, if the Soviet position is changed, it is a very worthwhile, I think, move. We would be glad to consider it, and if it is significant, if there has been a significant change in their position, we welcome it.“ Vgl. DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 64 (1971), S. 734.

<sup>8</sup> Zur NATO-Ministerratstagung am 24./25. Juni 1968 vgl. AAPD 1968, I, Dok. 204. Vgl. dazu ferner die Erklärung der Außenminister und Vertreter der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten vom 25. Juni 1968 („Signal von Reykjavik“); Dok. 46, Anm. 7.

*Bundeskanzler:* Dies sei für uns ein schwieriges Problem, das durch die schreckliche und empfindliche Haltung der DDR noch schwieriger gemacht würde, die schon zu protestieren anfangen, wenn man zum Zahnarzt gehen wolle. Zu diesem Problem seien drei Gesichtspunkte wichtig:

- 1) Niemand, der in Berlin beschäftigt sei, dürfe seinen Arbeitsplatz verlieren.
- 2) Wir seien bereit, die administrative Verzahnung in eine Form zu kleiden, die von der jetzigen abweiche.
- 3) Unter der Überschrift, daß Abgeordnete sich mit den Regelungen befassen können, die auch in Berlin in Kraft gesetzt werden, müsse eine Regelung möglich sein, durch die wir nicht demonstrieren wollten.

*Falin* sagte zu, daß die SU mit ihren Freunden in der DDR darüber sprechen werde, solche Dinge im Falle einer Regelung nicht mehr hoch zu spielen. Die SU möchte eine Regelung haben, die für Jahre und Jahre befriedigend ist und Entspannung bringt. Sie wolle nichts, was der Bundesregierung Schwierigkeiten macht. Zum Thema MBFR wäre es logisch, dies im Zusammenhang mit dem Vertrag zu betrachten.

Angesichts der fortgeschrittenen Zeit wolle er nur kurz vermitteln, daß Kossygin an einer langfristigen Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen interessiert sei. Kossygin habe laut gedacht und von der Bereitschaft gesprochen, Öl in großen Mengen zu liefern, einige Dutzend Millionen Tonnen, ähnlich wie Gas für einige Dutzend Jahre<sup>9</sup>. Es sei auch möglich, Uran in größeren Mengen und zu günstigeren Preisen, als die Bundesrepublik es jetzt kaufe, zu liefern.<sup>10</sup> Das gelte auch für Industrie-Diamanten und die Entwicklung der technischen Zusammenarbeit.

Der Bundeskanzler wisse sicher, daß er mit dem Bundesaußenminister im Gespräch sei über einen Besuch in Moskau im September.<sup>11</sup> Er, Falin, werde die Äußerungen des Bundeskanzlers direkt berichten und nach seiner Rückkehr um einen Termin bitten.

*Bundeskanzler* erklärte sich dazu bereit und begrüßte die Absicht einer Moskau-Reise des Bundesaußenministers.

**VS-Bd. 506 (Büro Staatssekretär)**

<sup>9</sup> Vgl. dazu die Verträge vom 1. Februar 1970 über die Lieferung von Erdgas und Röhren; Dok. 41, Anm. 6.

<sup>10</sup> Zum Angebot der Lieferung angereicherten Urans aus der UdSSR vgl. Dok. 41, Anm. 12, und weiter Dok. 312.

<sup>11</sup> Zu den Reiseplänen des Bundesministers Scheel vgl. Dok. 165, besonders Anm. 8.

## Aufzeichnung des Ministerialdirektors Sahm, Bundeskanzleramt

19. Mai 1971<sup>1</sup>

Betr.: Gespräch Staatssekretär Bahr mit dem jugoslawischen Botschafter  
Čačinović am Mittwoch, dem 19. Mai 1971

Staatssekretär Bahr erinnerte daran, daß die Frage der Wiedergutmachung für jugoslawische Opfer lange Zeit verschleppt worden ist. Nun sei ein entscheidender Punkt erreicht. Er wolle auf folgendes hinweisen:

- 1) Für die Bundesrepublik Deutschland bestehe keine rechtliche Verpflichtung zur Zahlung von Wiedergutmachungsleistungen. Es handele sich vielmehr im gegebenen Falle um freiwillige Leistungen, die von moralischen Gesichtspunkten diktiert seien.
- 2) Seit Oktober 1969 sei eine neue Situation entstanden, da die Bundesregierung das Bestehen von zwei Staaten in Deutschland anerkannt habe.<sup>2</sup> Dies bedeute das Ende der Alleinvertretung – auch bei der Wiedergutmachung. Von jetzt ab werde die Bundesregierung sich entsprechend verhalten.
- 3) Es werde nur eine einzige Ausnahme gemacht: Jugoslawien. Hier habe Herr Brandt Zusagen gemacht<sup>3</sup>, bevor die unter 2) genannte Entscheidung getroffen

<sup>1</sup> Ablichtung.

Die Aufzeichnung wurde am 19. Mai 1971 von Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, an das Auswärtige Amt, Bundesminister Schiller sowie Ministerialdirektor Féaux de la Croix, Bundesministerium der Finanzen, geleitet. Vgl. das Begleitschreiben; VS-Bd. 8949 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1971.

Hat Ministerialdirigent Lahn am 24. Mai 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „1) H[errn] DPol vorzulegen (Zwischenbericht über den Stand der Wiedergutm[achungs]verhandlungen), 2) II A 5.“

Hat Ministerialdirektor von Staden am 11. Juni 1971 vorgelegen, der handschriftlich für Referat II A 5 vermerkte: „Wie hat sich das weiterentwickelt. Bitte R[ücksprache].“

<sup>2</sup> Am 28. Oktober 1969 führte Bundeskanzler Brandt in seiner Regierungserklärung u. a. aus: „20 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR müssen wir ein weiteres Auseinanderleben der deutschen Nation verhindern, also versuchen, über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen. [...] Eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung kann nicht in Betracht kommen. Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein.“ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 71, S. 21.

<sup>3</sup> Am 28. Juli 1969 fand ein Gespräch des Bundesministers Brandt mit dem jugoslawischen Außenminister statt. Darin regte Tepavac die Aufnahme von Expertengesprächen über Wiedergutmachung an. Brandt erklärte dazu, vor den Bundestagswahlen am 28. September 1969 könne eine Entscheidung des Kabinetts zur Aufnahme von Verhandlungen nicht mehr erreicht werden. Anschließend werde er sich aber dafür einsetzen, „das Problem der Wiedergutmachung so bald wie möglich in Angriff zu nehmen“. Vgl. Referat II A 5, Bd. 1345.

In einer Ressortbesprechung im Bundeskanzleramt am 29. April 1970 wurde festgelegt, die Delegation der Bundesrepublik solle sich „streng an die Erörterung von Wiedergutmachungsleistungen für typisch nationalsozialistisches Unrecht im Sinne der deutschen Gesetzgebung halten und sich in keine Erweiterung des Themas auf Entschädigung für Nationalgeschädigte, Partisanen und Widerstandskämpfer einlassen“. Vgl. das Rundschreiben des Staatssekretärs Duckwitz vom 30. April 1970; VS-Bd. 5759 (V 2); B 150, Aktenkopien 1970.

Am 6. Mai 1970 beschloß das Bundeskabinett, Sondierungsgespräche mit Jugoslawien gemäß der in der Ressortbesprechung vom 29. April 1970 formulierten Richtlinien aufzunehmen. Vgl. dazu



wurde. An diese Zusage wolle er sich halten. Jugoslawien sei daher das letzte Land, das nach den bisher geltenden Regeln behandelt werde.

4) Neue Regeln könnten nicht festgelegt werden. Die Bundesregierung müsse sich an die Kriterien des Bundesentschädigungsgesetzes (BEG)<sup>4</sup> halten. Wenn man davon abgehe, würde dies unabsehbare Konsequenzen haben, da dies eine neue Präjudizierung mit der Folge neuer Forderungen anderer Länder bedeute.

5) Nach der reinen Anwendung des BEG ergäbe sich ein Betrag von 20 Mio. DM. Er verstehe die Reaktion der Jugoslawen, müsse aber daran erinnern, daß Bundesminister Scheel einen weiteren Betrag von 300 Mio. DM genannt hätte<sup>5</sup>, die aus der gleichen moralischen Motivierung mobilisiert werden sollten, jedoch nach anderen juristischen Gesichtspunkten bereitgestellt werden müßten.

6) Der Bundeskanzler hätte ihn autorisiert zu erklären, daß es bei der Zusage von 300 Mio. DM Kapitalhilfe bleibe. Ferner sei er ermächtigt zu erklären, daß der Bundeskanzler bereit sei, die von MD Dr. Féaux de la Croix genannte Summe von 20 Mio. DM auf 100 Mio. DM zu erhöhen. Damit hoffe er, eine Möglichkeit zu schaffen, durch die eine Einigung in kurzer Zeit erzielt und damit eine Beendigung der Diskussion über dieses Thema möglich gemacht werden könne. Dazu gehöre die Notwendigkeit vertraulicher Behandlung.

Wenn eine Regelung auf dieser Grundlage nicht möglich sei, dann sei es besser, das Thema zu vergessen, um eine fortdauernde Vergiftung der Beziehungen zu vermeiden, wobei wir uns bewußt seien, daß die jugoslawischen Ansprüche bestehen bleiben.

Botschafter Čačinović erwiderte, daß bereits vor zehn Jahren davon gesprochen worden sei, daß eine Entschädigung in Höhe von 400 Mio. DM angemessen sei. Die jugoslawische Seite sei dabei der Auffassung, daß es sich nicht nur um eine moralische, sondern auch um eine rechtliche Verpflichtung handele.

Staatssekretär Bahr wies darauf hin, daß die Wiedergutmachung nichts mit dem Londoner Schuldenabkommen<sup>6</sup> und mit Reparationsfragen zu tun habe

*Fortsetzung Fußnote von Seite 806*

den Drahterlaß Nr. 149 des Vortragenden Legationsrats Linsser vom 15. Mai 1970 an Botschafter Jaenicke, Belgrad; VS-Bd. 5759 (V 2); B 150, Aktenkopien 1970. Vgl. dazu ferner AAPD 1970, I, Dok. 186.

Die Sondierungsgespräche fanden am 9./10. Juni 1970 in Bad Homburg sowie vom 4. bis 7. August 1970 in Cavdat statt. Vgl. dazu AAPD 1970, II, Dok. 404.

Am 17. Dezember 1970 beschloß das Kabinett, mit Jugoslawien Verhandlungen über eine Entschädigung der Opfer von Verbrechen während der Zeit der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft aufzunehmen. Ziel sollte eine Lösung der Wiedergutmachungsfrage sein, die eine Entschädigung „typischer NS-Opfer“ im Sinne des Paragraphen 1 des Bundesentschädigungsgesetzes vom 29. Juni 1956 vorsah. Darüber hinaus sollte eine Kapitalhilfe in Höhe von 300 Mio. DM angeboten werden. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden vom 28. Dezember 1970; VS-Bd. 8948 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>4</sup> Für den Wortlaut des Bundesgesetzes vom 29. Juni 1956 zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Bundesentschädigungsgesetz) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1956, Teil I, S. 562–596.

<sup>5</sup> Bundesminister Scheel hielt sich vom 25. bis 27. November 1970 in Jugoslawien auf. In einem Gespräch mit dem jugoslawischen Außenminister Tepavac am 26. November 1970 führte Scheel aus, „daß bei Zugrundelegung des Wiedergutmachungstatbestandes nur eine ‚sehr kleine‘ Summe in Frage kommen könne, während eine Kapitalhilfe sich auf etwa bis 300 Mio. DM belaufen könnte“. Vgl. den Sprechzettel vom 7. Dezember 1970 zur Unterrichtung des Kabinetts; VS-Bd. 8946 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>6</sup> Für den Wortlaut des Abkommens vom 27. Februar 1953 über deutsche Auslandsschulden (Londoner Schuldenabkommen) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1953, Teil II, S. 333–485.

und daß es keine internationalen Abkommen gäbe, die uns zu solchen Leistungen verpflichteten.

Botschafter Čačinović vertrat eine abweichende Meinung. Wenn MD Dr. Féaux nur von 4000 überlebenden Juden ausgegangen sei, wie stehe es dann mit den übrigen Maßnahmen gegen die Serben, die Zigeuner, die Slowenen? Im übrigen sei es unmöglich, die Öffentlichkeit nicht über ein etwaiges Ergebnis zu unterrichten. Wenn diese Fragen nicht öffentlich beantwortet würden, sei nicht mit der erhofften moralischen und psychologischen Wirkung zu rechnen.

Staatssekretär Bahr erklärte, daß in der Beurteilung der Taten Hitlers keine Meinungsverschiedenheiten bestünden. Die Erfüllung der jugoslawischen Forderungen, wie sie in der Öffentlichkeit bekannt geworden seien, sei doch ausgeschlossen, da sonst das BEG, das Nationalgeschädigte ausschließt<sup>7</sup>, geändert werden müßte. Ein Eingehen auf die unerfüllbaren Größenordnungen Jugoslawiens gefährde den Bestand der Regierung.

Botschafter Čačinović meinte, daß nach Auffassung seiner Seite die Kriterien nicht geändert zu werden brauchten. Andererseits sei es unvorstellbar, daß eine geringere Summe als 400 Mio. reine Entschädigungszahlung akzeptabel sein könnte. Sicher würden die deutschen Leistungen hinsichtlich der Währungsstabilisierung<sup>8</sup> und der Kapitalhilfe anerkannt. Für die Optik sei es jedoch erforderlich, eine angemessene Anstrengung bei der reinen Entschädigung zu machen.

<sup>7</sup> In Artikel VI des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesentschädigungsgesetzes vom 14. September 1965 (BEG-Schlußgesetz) wurde der Begriff der Nationalgeschädigten definiert: „Personen, die unter der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft aus Gründen ihrer Nationalität unter Mißachtung der Menschenrechte geschädigt worden und am 1. Oktober 1953 Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951 gewesen sind, haben Anspruch auf Entschädigung für einen dauernden Schaden an Körper oder Gesundheit. Aus Gründen der Nationalität ist derjenige geschädigt, bei dem die Zugehörigkeit zu einem fremden Staat oder zu einem nicht-deutschen Volkstum ganz oder wesentlich den Grund für die schädigende Maßnahme gebildet hat. Soweit keine anderen Gründe für die unter Mißachtung der Menschenrechte vorgenommene schädigende Maßnahme ersichtlich sind, wird bei dem Personenkreis nach den Sätzen 1 und 2 vermutet, daß die Schädigung aus Gründen der Nationalität erfolgt ist.“ Der Artikel legte ferner die genauen Bedingungen fest, unter denen die sogenannten Nationalgeschädigten Anspruch auf Entschädigungsleistungen hatten. Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1965, Teil I, S. 1337.

Zur Rechtsstellung der sogenannten Nationalgeschädigten erläuterte das Bundesministerium der Finanzen am 8. Oktober 1970: „Den bekannten Wünschen der Nationalgeschädigten, den Verfolgten im Sinne des BEG in vollem Umfang gleichgestellt zu werden, ist der Gesetzgeber nicht gefolgt. Er hat sich diese Wünsche weder bei den Beratungen über das BEG aus dem Jahre 1956 noch über das BEG-Schlußgesetz von 1965 zu eigen gemacht. Da bei Nationalgeschädigten die Verfolgungsgründe des § 1 nicht vorliegen, hat er in Art. VI BEG-Schlußgesetz einen Sondertatbestand geschaffen, der für diesen Personenkreis eine begrenzte Entschädigungsberechtigung vorsieht. [...] Durch den Ausschluß der Vererblichkeit des Entschädigungsanspruchs von Nationalgeschädigten hatte der Gesetzgeber den besonderen Charakter der Regelung als Härteregelung zum Ausdruck gebracht.“ Für das Schreiben vgl. Referat V 7, Bd. 1334.

<sup>8</sup> Am 14. April 1971 führte Hilfsreferent Bobrowski aus: „Angesichts ihrer wirtschaftlichen Situation und des Defizits in der Handels- und Zahlungsbilanz bemühen sich die Jugoslawen um neue Kredite ihrer westlichen Handelspartner. Dabei variieren die Informationen über die Gesamthöhe der erwünschten Kredite (zwischen 600 bis 800 Millionen Dollar); auch die Bezeichnung der Kredite durch die jugoslawische Seite wechselt zwischen ‚Stand by-Krediten‘ und ‚Krediten zur Stützung der jugoslawischen Zahlungsbilanz‘. [...] Anscheinend erwartet man die Auszahlung der erbetenen Kredite in zwei Jahresraten“. Von den westlichen Handelspartnern habe die jugoslawische Regierung bislang neben der Bundesrepublik die USA und Italien angesprochen, vom Internationalen Währungsfonds habe Jugoslawien einen Kredit über 51 Mio. Dollar „und weitere 11 Mio. Dollar („Goldquote“) erhalten“. Vgl. Referat III A 5, Bd. 744.

Staatssekretär Bahr stellte fest, daß man sich einig sei, daß 400 Mio. ein angemessener Betrag sei. Es ginge jetzt nur noch darum, wie man die Leistungen bezeichne. Er könne sich vorstellen, daß man bei den Verhandlungen zu dem Ergebnis komme – und dies von der jugoslawischen Regierung öffentlich bekannt gegeben würde –, daß Jugoslawien völlig gleich behandelt werde wie die anderen in Frage kommenden Länder. Da man gemeinsam zu der Auffassung gekommen sei, daß die Kriterien des BEG auf 25 000 Menschen Anwendung finden, ergäbe sich hieraus eine Entschädigungsleistung von 100 Mio. Da Jugoslawien im übrigen mit keinem anderen Lande vergleichbar sei, hätte die Bundesregierung zusätzlich eine Kapitalhilfe von 300 Mio. zugebilligt.

Botschafter Čačinović bestand erneut darauf, daß dies nicht so gehe. Bereits der Außenminister hätte bei seinem jüngsten Besuch in Belgrad die Zahlen von 100 Mio. und 300 Mio. genannt. Dies sei für die jugoslawische Regierung aber nicht akzeptabel.

Auf die Frage von MD Dr. Sahn, ob die Delegationen am Freitag<sup>9</sup> zusammen-treten sollen, wurde Übereinstimmung erzielt, daß am Freitag eine nochmalige Auseinandersetzung über die unterschiedlichen Rechtsauffassungen stattfinden solle. Die deutsche Seite werde die Bestimmung des BEG über die anzuwendenden Kriterien im einzelnen darlegen; die jugoslawische Seite werde ihre Auffassung dazu erläutern.

MD Dr. Féaux wird im übrigen die Bereitschaft wiederholen, Entschädigungsleistungen in Höhe von 100 Mio. DM zur Verfügung zu stellen, die anhand einer entsprechenden Auslegung der Kriterien im Rahmen des BEG blieben.

Ein weiteres Gespräch zwischen Botschafter Čačinović und Staatssekretär Bahr soll dann am Montag, dem 24. Mai 1971, stattfinden.<sup>10</sup>

Sahn

VS-Bd. 8949 (II A 5)

<sup>9</sup> 21. Mai 1971.

<sup>10</sup> Botschaftsrat I. Klasse Loeck, Belgrad, berichtete am 11. Juni 1971, ihm sei von jugoslawischer Seite Enttäuschung und Kritik über den Abbruch der Verhandlungen übermittelt worden. So habe der Berater des jugoslawischen Außenministers Tepavac, Perišić, am Vortag erklärt, „daß unser Eindruck getrogen habe: Jug[oslawische] Feststellung, daß man sich in keinem Falle mit Betrag zufrieden geben könne, der die Frankreich gezahlte Entschädigung von 400 Mio. DM unterschreite, bedeute nicht, daß man 400 Mio. DM für Wiedergutmachung als ausreichend erachte. Für derartigen Betrag könne man die von uns verlangte definitive Abschlußquittung nicht erteilen. Perišić ließ durchblicken, daß jug[oslawische] Seite sich zu Kompromiß zwischen ihrer Forderung von zwei Milliarden DM und unserem Angebot bereitfinden würde, wenn wir neben ausreichendem Wiedergutmachungsbetrag, der nach seinen Andeutungen jedenfalls 400 Mio. DM übersteigen müßte, namhafte Kredite zu günstigen Bedingungen gewährten. Diese Kredite sollten nicht nur aus Kapitalhilfe, sondern auch aus nicht projektgebundenem Finanzkredit bestehen. Auf diese Weise würde jug[oslawische] Regierung Entscheidungsfreiheit erlangen, wie sie den Kredit zugunsten Anspruchsberechtigter verwende.“ Perišić habe eine neue Verhandlungsrunde für Mitte Juli vorgeschlagen und angeregt, bald mit Kapitalhilfeverhandlungen zu beginnen: „Wenn sich hierbei gute Resultate abzeichneten, werde dies jug[oslawische] Seite zu Abstrichen bei Wiedergutmachung veranlassen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 237; VS-Bd. 8949 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1971. Vgl. dazu weiter Dok. 225.

## Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt

**Z B 6-1-11988/71 VS-vertraulich**  
**Fernschreiben Nr. 1118**

**Aufgabe: 20. Mai 1971, 18.10 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 21. Mai 1971, 00.02 Uhr**

Betr.: MBFR

Bezug: DB 1097 vom 18.5.71<sup>2</sup>

1) Wenngleich die Regierung in der Debatte über den Mansfield-Antrag<sup>3</sup> einen Sieg errungen hat, muß doch in Rechnung gestellt werden, daß die diesen zugrundeliegenden Vorstellungen virulent bleiben. Mansfield selbst hat bereits erklärt, daß er seinen Antrag bei geeigneter Gelegenheit erneut einbringen wer-

<sup>1</sup> Hat Ministerialdirektor von Staden am 22. Mai 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent van Well verfügte und handschriftlich für Botschafter Roth vermerkte: „Dabei orientieren wir uns auch (Gespr[äch] BM/BK 21.5.).“

Hat van Well am 24. Mai 1971 vorgelegen.

Hat Roth am 25. Mai 1971 vorgelegen.

<sup>2</sup> Botschafter Pauls, Washington, berichtete, daß er mit Vertretern der amerikanischen Regierung Gespräche über die Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, am 14. Mai 1971 in Tiflis sowie über den Antrag des amerikanischen Senators Mansfield vom 11. Mai 1971 geführt habe: „Über das Zustandekommen der Breschnew-Erklärung in Tiflis gebe es im State Department zwei Thesen: a) Breschnew habe das MBFR-Thema angesprochen, um die westlichen Verbündeten unter Umgehung des Berlin-Vorbehalts in eine KSE hineinzulocken. Wenn dies das Motiv sei, spielte der Gedanke etwaiger Rücksichtnahme auf Senator Mansfields Aktion keine Rolle. b) Breschnew sei infolge der Schwerfälligkeit der russischen Bürokratie nicht rechtzeitig über Mansfields Initiative unterrichtet worden, oder seine vorbereitete Rede habe nicht mehr umgeschrieben werden können.“ Pauls führte weiter aus, ihm sei erklärt worden: „Die Verbündeten könnten unbesorgt sein: Washington strebe keine anders gearteten bilateralen MBFR-Kontakte mit Moskau an, wie jeder andere Verbündete sie haben könne. Die amerikanische Regierung beabsichtige nicht, etwa im Namen der Verbündeten mit den Russen zu verhandeln, denn MBFR betreffe viel zu sehr und in erster Linie die Sicherheit der europäischen Verbündeten.“ Im Weißen Haus sei ausgeführt worden, „man überlege, ob nicht vielleicht die Ost-West-Kontakte über MBFR zunächst hauptsächlich zwischen Moskau und Washington bilateral geführt werden sollten, um Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einer Multilateralisierung – Beteiligung der DDR – zu vermeiden.“ Vgl. VS-Bd. 9789 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>3</sup> Der amerikanische Senator Mansfield brachte am 11. Mai 1971 einen Zusatzantrag zum Gesetz über die Verlängerung der Wehrpflicht ein. Dieser lautete: „a) The Congress hereby finds that the number of United States military personnel stationed in Europe can be significantly reduced without endangering the security of Western Europe, and that such a reduction would have a favorable effect on this Nation's balance-of-payments problem and would help avoid recurring international monetary crises involving the value of the dollar abroad. It is therefore the purpose of this section to provide for such a reduction at the earliest practicable date. b) No funds appropriated by the Congress may be used after December 31, 1971, for the purpose of supporting or maintaining in Europe any military personnel of the United States in excess of 150 000.“ Vgl. CONGRESSIONAL RECORD, Bd. 117, Teil 11, S. 14398.

Dieser Antrag wurde am 19. Mai 1971 durch einen überarbeiteten Antrag des Senators Nelson ergänzt, der von Mansfield unterstützt wurde. Der Antrag von Nelson sah u. a. vor, die von Mansfield angestrebte sofortige Truppenreduzierung auf mehrere Schritte zu verteilen. So sollte die Anzahl der amerikanischen Truppen in Europa bis 30. Juni 1972 auf 250 000 reduziert werden; bis zum 30. Juni 1973 sollte die Gesamtzahl noch 200 000 betragen, bis schließlich am 30. Juni 1974 nur noch 150 000 amerikanische Soldaten in Europa stationiert sein sollten. Für den Wortlaut vgl. CONGRESSIONAL RECORD, Bd. 117, Teil 12, S. 15885 f.

Der Antrag Nelsons wurde mit 63 zu 26 Stimmen abgelehnt. Daraufhin wurde auch der ursprüngliche Antrag Mansfields zur Abstimmung gestellt und mit 61 zu 36 Stimmen abgelehnt. Vgl. CONGRESSIONAL RECORD, Bd. 117, Teil 12, S. 15905 bzw. S. 15960.

de. Mit entsprechenden Initiativen muß sicher dann gerechnet werden, wenn es nicht bald zu konkreten Schritten in Richtung auf MBFR-Verhandlungen kommt und hier der Eindruck entsteht, dies sei die Schuld des Westens.

2) Für die Regierung ergibt sich daraus ein Druck, in der MBFR-Frage aktiv zu werden. Dies hat sich bereits in den bisherigen öffentlichen Erklärungen<sup>4</sup> und dem Gedanken niedergeschlagen, evtl. im NATO-Kommuniqué ein deutliches Verhandlungsangebot zu machen. Gesprächspartner im Weißen Haus (Büro Sonnenfeldt) machte jedoch Mitarbeiter gegenüber keinen Hehl daraus, daß man Verhandlungen mit großem Unbehagen entgegenseht, weil man militärisch nur eine geringfügige Truppenverminderung (5–10 Prozent) für vertretbar hält, sich aber innenpolitisch einem Druck auf weiterreichende Maßnahmen ausgesetzt sieht.

Im übrigen werden besonders Probleme in einer unvermeidlichen Aufwertung der DDR und der Möglichkeit einer Umgehung von SALT (durch Gespräche über FBS im MBFR-Rahmen<sup>5</sup>) gesehen. Der Gedanke, die weiteren Sondierungen zunächst bilateral zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion laufen zu lassen, könnte hier wenigstens zeitweise Abhilfe schaffen.

(Im State Department werden auch Erwägungen über MBFR-Gespräche auf der Ebene NATO-WP angestellt.)

Gesprächspartner vertrat im übrigen die Ansicht, daß auch die Sowjetunion z.Z. ernsthaft nur an einer geringfügigen Truppenverminderung interessiert sei, weil ein größerer Abzug sowjetischer Truppen Gefahren für den Zusammenhalt des Warschauer Pakts und das Verhältnis zu den osteuropäischen Staaten mit sich bringen könnte.

Gesprächspartner meinte als persönliche Anregung, daß man möglicherweise den Problemen im Westen am besten durch eine Flucht nach vorne ausweichen könne, indem man einen weitreichenden Vorschlag, etwa über vollständigen Rückzug aller auswärtigen Truppen oder 50prozentige Verminderung der ausländischen und inländischen Streitkräfte in Mitteleuropa (Polen, ČSSR, DDR, Bundesrepublik und Benelux) mache.

3) Wir müssen unter den gegebenen Umständen davon ausgehen, daß wir für die von uns angestrebte Bindung von multilateralen MBFR-Gesprächen an ein positives Ergebnis der Berlin-Verhandlungen kaum noch mit amerikanischer Unterstützung werden rechnen können. Wir müssen uns ferner darauf einstellen, daß die amerikanische Regierung jetzt ein aktiveres Interesse an MBFR nehmen wird und dabei möglicherweise mehr als bisher bereit sein könnte, politischen Gesichtspunkten den Vorrang vor militärischen zu geben. Das kann bedeuten,

- daß die Regierung zum einen bestrebt ist, sich innenpolitisch gegenüber dem Kongreß keine Blöße zu geben,
- daß sie zum anderen möglicherweise eher geneigt ist, gewisse Risiken bei der Erhaltung des konventionellen militärischen Kräfteverhältnisses in Eu-

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Ausführungen des amerikanischen Außenministers Rogers am 16. Mai 1971 im amerikanischen Fernsehen; Dok. 177, Anm. 7.

<sup>5</sup> Der Passus „durch Gespräche ... MBFR-Rahmen“ wurde von Botschafter Roth hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Ist doch von US-Seite in Erwägung gezogen!“

ropa einzugehen um einer möglichen Veränderung des politischen Status quo willen.

4) Bei unserer eigenen MBFR-Politik werden wir aus hiesiger Sicht am besten tun, weiterhin beharrlich unsere sachlichen Vorschläge zu verfolgen, ohne mit drastischen neuen Initiativen hervorzutreten, die im Kongreß leicht als weiteres Argument für eine einseitige amerikanische Reduzierung verwendet werden könnten. Wir sollten uns aber andererseits weiterreichenden Initiativen, sofern sie von den Vereinigten Staaten unternommen werden sollten, auch nicht widersetzen.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 9789 (I A 1)

## 180

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

Geheim

21. Mai 1971<sup>1</sup>

Protokoll des zwölften Gesprächs StS Bahr/StS Dr. Kohl, Berlin, Haus des Ministerrats, 21. Mai 1971, 10.00 bis 12.00 Uhr, 14.45 bis 16.00 Uhr.

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

Herr Karl Seidel, Leiter der Abteilung BRD beim MfAA der DDR; Herr Dr. Gunter Görner, Sektionsleiter Rechtsabteilung des MfAA der DDR; Herr Gerhard Breitbarth, PR/StS Dr. Kohl; Herr Rudolf Krause, wissenschaftlicher Mitarbeiter und Stenograph beim Ministerrat der DDR.

StS Kohl begrüßte die Delegation der BRD und sagte, man habe sich am 30. April in Bonn dahin verständigt, mit intensiven Fachgesprächen über Fragen des Verkehrs fortzufahren.<sup>2</sup> Hierbei könne es sich nur um einen komplexen Verkehrsvertrag handeln, der den Wechsel- und den Transitverkehr zum Gegenstand habe. Er begrüße es, daß StS Bahr sich bereit erklärt habe, diese Erörterung in der Reihenfolge des DDR-Vorschlages vorzunehmen und so Punkt für

<sup>1</sup> Ablichtung.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Eitel gefertigt.

Hat Legationsrat I. Klasse Vergau am 26. Mai 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Frank verfügte.

Hat Frank vorgelegen.

<sup>2</sup> Zum elften Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, sowie zu dem dort von Kohl in überarbeiteter Fassung vorgetragenen Vorschlag vom 31. März 1971 für „Elemente eines Vertrags zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über Fragen des Verkehrs“ vgl. Dok. 148 und Dok. 149.

Punkt die Elemente durchzugehen. Dabei solle man, soweit Übereinstimmung bestehe, diese zu Protokoll festhalten. Er bitte nunmehr StS Bahr, als Gast das Wort zu ergreifen.

StS *Bahr* bedauerte die eingangs gemachte Bemerkung über die Komplexität eines Verkehrsvertrages. Er habe wiederholt erklärt, daß die Form eines Vertrages sowie der Umfang seines Inhalts offengelassen werden müsse. Er sei, wie StS Kohl wisse, anderer Ansicht in diesen Fragen als dieser. Er wolle es sich aber versagen, seine Ansicht erneut darzulegen. Sie sei StS Kohl bekannt und habe sich nicht verändert.

Bevor er sich den Fragen des Verkehrs zuwende, bitte er um Auskunft in einer anderen Frage. Mit großer Aufmerksamkeit habe er die Erklärung nach dem Besuch des Ersten Sekretärs der SED in Moskau nach dessen Gespräch mit Herrn Breschnew gelesen. Hier bitte er um Erläuterung einer Passage, in welcher es heiße, daß es jetzt an der Zeit sei, das Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten in der Art, wie es zwischen Staaten üblich sei, also völkerrechtlich, einer Regelung zuzuführen.<sup>3</sup> Sein besonderes Interesse habe diese Formulierung deshalb erregt, weil sie die Frage einer Grundsatzregelung des Verhältnisses zwischen den beiden Staaten zu einer aktuellen Frage erkläre. Es solle mithin das Gespräch von einem Teilgebiet, nämlich dem des Verkehrs, auf eine grundsätzlichere Frage ausgeweitet werden. Wenn es ein diesbezügliches Interesse der DDR gebe, so sei er namens der Bundesregierung mit einer solchen Ausweitung der Gespräche gern einverstanden.

StS *Kohl* erwiderte, das Kommuniké stelle klar darauf ab, die dringende Frage des Verhältnisses von DDR und Bundesrepublik zueinander endlich einer völkerrechtlichen Lösung zuzuführen. Dies sei eine wichtige, aber keine neue Erklärung. Schon Breschnew auf dem XXIV. Parteitag der KPdSU<sup>4</sup> und prominente Vertreter der DDR in einer Fülle von Erklärungen und Dokumenten hätten früher das Gleiche verlangt. Auch der Vertragsentwurf des Staatsratsvorsitzenden vom Dezember 1969 gehe von dieser Forderung aus.<sup>5</sup> Die Frage

<sup>3</sup> Am 18. Mai 1971 hielt sich eine Partei- und Regierungsdelegation der DDR, der u.a. der Erste Sekretär des ZK der SED, Honecker, sowie der Vorsitzende des Ministerrats, Stoph, angehörten, in Moskau auf. Im Kommuniké wurde ausgeführt: „Die Seiten stellten fest, daß der Abschluß der Verträge zwischen der UdSSR und der BRD, zwischen der VR Polen und der BRD einen wichtigen Schritt zur Gesundung der Atmosphäre auf Grund der Anerkennung der bestehenden europäischen Realitäten und des Verzichts auf die Gewaltanwendung und -androhung bedeutete. Sie sind der Ansicht, daß die Ratifizierung dieser Verträge die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten günstig beeinflussen würde. Beim Treffen wurde die Wichtigkeit der gleichberechtigten Teilnahme der DDR an der Lösung der Grundprobleme des europäischen Friedens und der internationalen Zusammenarbeit hervorgehoben. In diesem Zusammenhang gewinnt die Herstellung normaler Beziehungen entsprechend den Normen des Völkerrechts zwischen der DDR und jenen Ländern eine besondere Aktualität, die keine solchen Beziehungen zur DDR haben. Das würde die Entspannung in Europa und in der Welt bedeutend vorwärts bringen.“ Vgl. NEUES DEUTSCHLAND vom 19. Mai 1971, S. 1.

<sup>4</sup> Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, führte am 30. März 1971 im Rechenschaftsbericht des ZK vor dem XXIV. Parteitag der KPdSU in Moskau aus: „Eine aktuelle Aufgabe ist ferner, daß gleichberechtigte, auf den allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts beruhende Beziehungen zwischen der DDR und der BRD hergestellt und diese beiden Staaten auch in die UNO aufgenommen werden.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 241.

<sup>5</sup> Im Entwurf vom 17. Dezember 1969 des Staatsratsvorsitzenden Ulbricht für einen Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR wurde in Artikel I festgestellt: „Die Hohen vertragschließenden Seiten vereinbaren die Aufnahme normaler gleichberechtigter Beziehungen, frei von jeder Diskri-

sei seit Jahrzehnten aktuell. Die Bundesregierung habe sich lediglich geweigert, das notwendige Verhältnis auf der völkerrechtlichen Grundlage herzustellen. Aktuell würde also allenfalls eine Aussage der Bundesregierung sein, ob sie diesen Weg nunmehr beschreiten wolle. Dies würde auch der in Kassel<sup>6</sup> von Herrn Stoph erhobenen Forderung entsprechen. Er habe aber leider eine gewisse Skepsis. Habe nicht StS Bahr schon bei der Vokabel Völkerrecht von Allergie gesprochen? Trotzdem wolle er die Gegenfrage stellen, ob man StS Bahrs Interesse so verstehen könne, daß Bonn nunmehr bereit sei, den Weg zu beschreiten, den es früher oder später ohnehin beschreiten müsse?

StS *Bahr* erklärte, er sehe diese Situation etwas anders. Er zitierte aus dem Bericht des „Neuen Deutschland“: „In diesem Zusammenhang gewinnt die Herstellung normaler Beziehungen entsprechend den Normen des Völkerrechts zwischen der DDR und jenen Völkern besondere Aktualität.“

StS *Kohl* warf ein, hier handele es sich also nicht nur um die Bundesrepublik, sondern auch um die anderen NATO-Staaten. Die Regelung des Verhältnisses der DDR zu diesen Staaten sei eine hochaktuelle Aufgabe. Man sehe das auch an manchem, was derzeit bei den internationalen Organisationen vor sich gehe.

StS *Bahr* sagte, der Bundeskanzler habe in Kassel den Standpunkt der Bundesregierung für eine grundsätzliche Regelung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten umschrieben. Er, Bahr, beziehe sich in diesem Zusammenhang auf seine früheren Ausführungen über das Verhältnis der beiden Staaten zueinander, über die Notwendigkeit einer Normalisierung, über die Form, in der diese vor sich gehen solle. Er wolle keine Diskussion über die Vokabel völkerrechtlich. Gegen sie bestehe auf seiten der Bundesrepublik eine Allergie oder Animosität, denen eine ähnliche Einstellung in anderen Punkten seitens der DDR gegenüberstehe. Der Grund dafür, daß er diese Vokabel ablehne, liege insbesondere darin, daß man mit ihr nicht die Besonderheiten des Verhältnisses der BRD zur DDR erfassen könne, die sich aus der Nachkriegssituation und dem Vier-Mächte-Status ergäben. Seine Frage gehe deshalb dahin, ob die besondere Aktualität, von der in der Presseverlautbarung gesprochen worden sei, bedeute, daß das Sachthema Verkehr nunmehr ausgeweitet werde. Er wolle wiederholen, daß die Bundesregierung hierzu bereit sei. Wenn die DDR dies aber nicht wünsche, sei er natürlich auch bereit, im bisherigen Rahmen weiterzusprechen.

StS *Kohl* erwiderte, erstens kenne StS Bahr seine, Kohls, Vollmacht, die sich darauf beschränke, über Fragen eines komplexen Verkehrsvertrages zu verhandeln. Zweitens sei es, wie er schon gesagt habe, an der BRD, ihre Bereitschaft zu völkerrechtlichen Beziehungen zu erklären. Hier gehe es nicht um ei-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 813*

minierung, zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage der allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts. Ihre gegenseitigen Beziehungen beruhen insbesondere auf den Prinzipien der souveränen Gleichheit, der territorialen Integrität und Unantastbarkeit der Staatsgrenzen, der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten und des gegenseitigen Vorteils.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 191 f.

<sup>6</sup> Bundeskanzler Brandt und der Vorsitzende des Ministerrats, Stoph, trafen am 21. Mai 1970 in Kassel zusammen. Vgl. dazu AAPD 1970, II, Dok. 226.



ne Vokabel, sondern um die Sache. Es gebe nur völkerrechtliche Beziehungen oder staatsrechtliche, vielleicht auch quasi-staatsrechtliche.

Die beiden letzteren aber führten zu dem Konzept der innerdeutschen Beziehungen, auf welche die DDR sich nicht einlassen könne. Es gebe aber auch in der BRD einsichtige Stimmen, wie z.B. die Leonhard Mahleins, des Vorsitzenden der Gewerkschaft Druck und Papier, der in der Volkszeitung davon gesprochen habe, daß niemand etwas davon habe, wenn die DDR und die BRD sich vor den Vereinten Nationen Beinchen stellten; beide sollten doch vielmehr gleichberechtigte Mitglieder der Vereinten Nationen werden.<sup>7</sup>

StS *Bahr* sagte, er sei besonders dankbar für StS Kohls Formulierung, daß es auf die Sache, nicht auf die Vokabel ankomme. Hiermit sei er voll einverstanden. So sei es auch bei den Vier Mächten, dort habe es eine schwierige Situation gegeben, als der Eindruck entstanden sei, daß beide Seiten einander ihre Rechtsauffassungen aufdrängen wollten. Dies gehe nicht. Der Ausweg sei, in neutralen Formulierungen die Sache zu beschreiben und daraus klare, verbindliche Verpflichtungen abzuleiten. Wenn man sich hier am Tisch in ähnlicher Weise arrangiere, dann entspreche das in der Tat StS Kohls Formulierung, daß es nicht auf die Vokabel, sondern auf die Sache ankomme. Das bedeute auch, daß die DDR-Delegation ihr völkerrechtliches Konzept und die BRD-Delegation das innerdeutsche Konzept beiseitelegten, soweit es sich um Wörter handle, und sich stattdessen mit den Inhalten beschäftigten. Wenn der Inhalt klar sei, werde auch klar werden, wie man ihn nenne. Den Inhalt habe er schon früher dahingehend beschrieben, daß das Verhältnis zwischen den beiden Staaten so zu regeln sei, wie es materiell zwischen Staaten üblich sei. Wenn StS Kohl einwende, dies sei dann völkerrechtlich, so habe er, Bahr, gesagt, daß diese Auffassung einen nicht dazu führen könne, den Inhalt anders zu sehen. Hier sei es eben nur eine Bezeichnungsfrage. Jedenfalls wolle er StS Kohls Formulierung, daß die Sache und nicht die Vokabel entscheidend sei, festhalten. Dies sei eine Schlüsselformulierung, auf die man vielleicht später zurückkommen könne, wenn StS Kohl sich gegenwärtig auf seine beschränkten Instruktionen beziehe.

StS *Kohl* erwiderte, man könne Rechtsauffassungen nicht einfach ausklammern. Das Verhältnis zwischen den beiden Staaten sei vielmehr nur zu regeln, wenn die Überzeugung, daß eine solche Regelung völkerrechtlicher Art sei, auch entsprechend fixiert werde. Ob der Begriff „Völkerrecht“ auftauche oder fünf bis sechs Hauptprinzipien, die die Grundlage des Völkerrechts ausmachten, erwähnt würden und dann der übrige Text auch entsprechend abgefaßt werde, sei nicht entscheidend. Jedenfalls sei eine Trennung von Substanz und korrekter Bezeichnung nicht möglich. Es müßten allgemeine bestimmende Prinzipien zugrunde liegen; nicht sei es denkbar, Bezeichnungen anzustreben, bei

<sup>7</sup> Der Vorsitzende der Gewerkschaft „Druck und Papier“, Mahlein, führte in einem Interview aus: „Ich bin dafür – und dazu gibt es jetzt auch positive amerikanische Stimmen –, daß beide deutschen Staaten in der UNO und ihren Organisationen positiv mitarbeiten. Niemand kann etwas davon haben, wenn wir Deutschen uns vor der Tür der Weltorganisation gegenseitig Beinchen stellen. Auf der Basis internationaler Gleichberechtigung besteht meiner Meinung nach auf die Dauer auch die bessere Möglichkeit einer Entspannung und Verständigung zwischen der Bundesrepublik und der DDR.“ Vgl. den Artikel „Gewerkschaftsvorsitzender Leonard Mahlein: Ostkontakte dienen dem Frieden“, DEUTSCHE VOLKSZEITUNG vom 13. Mai 1971, S. 1.

denen jede Seite durch bewußt unklar gehaltene Formulierungen Probleme umschiffe, die Unklarheiten erhöhte und darüber hinaus noch den Nährboden für neue Schwierigkeiten schaffe. Gerade im Verhältnis der DDR zur BRD müsse absolute Klarheit und Präzision herrschen, wenn nicht erneut Quellen der Reibung entstehen und gewisse Praktiken fortgesetzt werden sollten, die es zu überwinden gelte.

StS *Bahr* stimmte dem zu, was die Absicht angehe, durch sorgfältiges Wählen der Vokabel nicht zu unsicheren Ergebnissen zu kommen. Solche Ergebnisse würde ohne Wert sein. Aber nach seiner Überzeugung müsse das Verhältnis der beiden Staaten, das so belastet sei, wie auch StS *Kohl* bemerkt habe, einer Regelung zugeführt werden. Wenn man sich verständige, wie diese Regelung zu bezeichnen sei, so müsse in der Sache etwas passieren, wodurch Neues geschaffen und die Fortsetzung der alten Ärgernisse beendet werde. All das, wovüber man bislang klage, die Schwierigkeiten, die Spannungen, die Vorfälle, die Emotionen auf beiden Seiten hervorriefen, müßten durch die sachliche Regelung und die sie klar ausdrückende Bezeichnung beendet werden. Sonst brauche man gar nicht zu beginnen. Wenn man diese sachliche Regelung erreiche und die aus ihr fließenden klar definierten Verpflichtungen, so werde beides wirken; unabhängig davon, ob diese oder jene Vokabel die Verpflichtungen ausdrücke.

StS *Kohl* legte Wert darauf, noch einmal festzuhalten, daß ein solches Unternehmen nur dann Erfolg haben könne, wenn man die souveräne Gleichheit, die Gleichberechtigung, die Nichteinmischung, die Nichtdiskriminierung und ähnliche Grundsätze zur Grundlage des Verhältnisses zwischen den beiden Staaten mache.

StS *Bahr* fügte hinzu, wenn man sich der gleichen Weise auch noch auf die von beiden Seiten früher eingegangenen Verpflichtungen beziehe, dann sei man sich schon recht nahe.

StS *Kohl* wies nochmals auf die Beschränkung seiner Vollmacht hin. Er werde seiner Regierung über diesen Exkurs berichten und vielleicht später auf ihn zurückkommen.

StS *Bahr* begrüßte es, daß man dem Charakter des Meinungs Austausches entsprechend auch die eine oder andere nicht zum engeren Gesprächsgegenstand gehörende Frage anschneiden könne. Nun aber wolle er zum Thema kommen.

Wenn heute, wie die gerade geführte Diskussion ergeben habe, noch nicht über Grundfragen des Verhältnisses zwischen den beiden Staaten gesprochen werden könne, dann gelte dies logischerweise auch für den Verkehrsvertrag. Auch in seinem Rahmen sei dann eine Besprechung dieser Grundfragen wohl nicht möglich. Andererseits müsse ein erster Vertrag zwischen den beiden Staaten natürlich mehr sein als das, was sonst üblicherweise in Verkehrsabkommen geregelt werde. Es könne sich also weder um einen Grundvertrag zur Regelung des Verhältnisses zwischen den beiden Staaten noch um ein bloßes Verkehrsabkommen handeln. Über diese Grenzen bestehe wohl Einigkeit. Daraus folge, daß man sich mit der Entscheidung über die Form dessen, was in der Verkehrsübereinkunft geregelt werden solle, noch Zeit zum Nachdenken lassen könne.

Er habe sich an frühere Sitzungen erinnert, wo man Absichtserklärungen der beiden Regierungen für möglich gehalten habe. Er wolle den Gedanken noch einmal aufgreifen, da er geeignet sein könne, der DDR-Delegation etwas entgegenzukommen. In eine solche Absichtserklärung könne man einige Punkte aufnehmen, an denen die DDR interessiert sei, die er, Bahr, aber nicht in einem Verkehrsabkommen akzeptieren könne. Wenn man die Form zunächst offenlasse, so behalte man die notwendige Flexibilität, um in den oben genannten Grenzen<sup>8</sup> zwischen Scylla und Charybdis heil hindurchzukommen.

Was nun die einzelnen Elemente angehe, deren Form ja zunächst offen bleibe, so könne man überlegen, ob nicht das gemeinsame Bestreben bekundet werden solle, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten, um die Beziehungen in einer Form, wie sie zwischen Staaten üblich sei, zu regeln. Diese Regelung müsse natürlich verbindlich sein und einzelne Grundsätze, auf denen diese Regelung beruhen solle, könne man durchaus nennen, wie z. B. die Menschenrechte, die Gleichberechtigung, das friedliche Zusammenleben und die Nichtdiskriminierung. Man könnte dann weiter sagen, daß beide Staaten übereingekommen seien, zunächst auf einem Teilgebiet mit der Verwirklichung dieser Ziele zu beginnen und Vereinbarungen etwa zu formulieren

- in der Absicht, durch praktische Vereinbarungen mit der Normalisierung des Verhältnisses zwischen der BRD und der DDR zu beginnen;
- sind übereingekommen, als ersten Schritt die gegenseitigen Verkehrsbeziehungen zu regeln.

Er habe hier bewußt Bausteine genannt und die Form, in der sie Verwendung finden sollten, offen gelassen. StS Kohl möge dies nicht als förmlichen Vorschlag auffassen, sondern als Bemerkungen, um in dem sachlich intensiven Meinungsaustausch voranzukommen. Hierdurch würden StS Kohls Elemente I und II, soweit darin Grundsätze enthalten seien, wohl weitgehend abgedeckt. Danach müsse man die Sachpunkte, die in diesen beiden Elementen seien, noch einmal genau formulieren und könnte dann mit Element III, dem eigentlichen Verkehr, beginnen.

StS Kohl dankte für diese Ausführungen und erwiderte, daß es zwar richtig sei, daß man im Moment nicht an die Regelung des grundsätzlichen Verhältnisses zwischen den beiden Staaten gehen könne, jedenfalls solange nicht die Bundesregierung sich zu völkerrechtlichen Beziehungen bereit finden könne, und daß man diese grundsätzlichen Beziehungen auch nicht über einen Verkehrsvertrag regeln könne. Das bedeute aber nicht, daß ein Verkehrsvertrag möglich sei, ohne daß er einwandfrei völkerrechtlich verhandelt, ausformuliert und abgeschlossen werde.

Warum wolle StS Bahr die Form offen lassen? Das bedeute doch nicht ein Abrücken von der Position, daß das Abkommen in exakt der gleichen Form abgeschlossen werde wie auch andere Abkommen, die die DDR und die BRD jeweils mit dritten Staaten abgeschlossen hätten. Ferner, warum wolle man sich in der Formulierung darauf beschränken, die Beziehungen zwischen den beiden

<sup>8</sup> An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „der Vorwegnahme einer Grundsatzregelung und eines nackten Verkehrsvertrages“.

deutschen Staaten nur auf einige völkerrechtliche Grundsätze zu stellen, warum solche Einschränkungen?

StS *Bahr* antwortete, daß es sich hier um Schlüsselpositionen des Verhältnisses zwischen den beiden Staaten handle. Es sei nicht möglich, die Regelung des grundsätzlichen Verhältnisses abzulehnen, diese Regelung dann aber zum größten Teil in den Verkehrsvertrag zu übernehmen.

StS *Kohl* meinte, das grundsätzliche Verhältnis betreffe zahlreiche Sektoren, aus denen der Verkehrsvertrag nur ein Sektor sei. Auch für diesen Sektor müsse jedoch die Regelung so wie für alle übrigen, nämlich so, wie sie zwischen Staaten üblich sei, ausfallen.

Dem stimmte StS *Bahr* zu.

StS *Kohl* fuhr fort, StS *Bahr* habe Vorstellungen über eine Präambel entwickelt. Mit dem Passus über das Ziel einer Entspannung in Europa sei er einverstanden. Über den weiteren Passus, nach welchem man danach strebe, einen Beitrag zur Normalisierung der Beziehungen zwischen BRD und DDR zu leisten, könne man sich noch austauschen. Auch seine Seite habe sich Gedanken über eine Präambel gemacht, die etwa lauten könne:

„Die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland sind in dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten und geleitet von dem Wunsch, Fragen des grenzüberschreitenden Verkehrs von Bürgern und Gütern beider Staaten zu regeln, übereingekommen, folgenden Vertrag abzuschließen.“

In dieser Formulierung habe man StS Bahrs Anregung betreffend „einen Beitrag zur Entspannung in Europa“ übernommen und sich im übrigen auf die wirklich sachlich notwendige Einleitung beschränkt. Nach dem, was StS *Bahr* heute gesagt habe, sei er aber auch bereit, seinen Vorschlag noch anzureichern durch einen Unterabsatz, der lauten könne

„Im Bestreben, einen Beitrag zur Normalisierung der Beziehungen zwischen DDR und BRD zu leisten“

oder noch besser

„In dem Bestreben, einen Beitrag zur Herstellung völkerrechtlicher Beziehungen zwischen der DDR und der BRD zu leisten.“

Sicherlich sei es nützlich, das Hauptanliegen zu nennen und man werde hierüber weiter nachdenken.

StS *Bahr* erklärte, daß die letzte Formulierung sicherlich über das, was er sich vorstelle, weit hinausgehe. Im übrigen sei der Vorschlag der DDR durchaus einer genaueren Prüfung wert. Er sei ebenso knapp wie sachlich und damit eine gute Grundlage für die weitere Besprechung dieses Punktes.

Zu StS Kohls Schlußbemerkung wolle er sagen, daß er es für günstig halte, wenn man eine Erklärung über die Absicht in die Formulierung hineinnehme etwa derart

- „in der Absicht, durch praktische Vereinbarungen mit der Normalisierung des Verhältnisses zueinander zu beginnen“
- „übereingekommen, als ersten Schritt folgenden Vertrag abzuschließen.“

Dabei brauche man nicht zu erläutern, daß diesem ersten Schritt weitere folgen sollten; es sei auch gut, ihn unmittelbar zu verbinden mit der Absicht, zu einer Normalisierung des Verhältnisses beider zueinander zu gelangen.

StS *Kohl* hielt es nicht für sinnvoll, von „praktischen“ Vereinbarungen zu sprechen.

StS *Bahr* meinte, man könnte dieses Adjektiv streichen, es hieße dann „durch Vereinbarungen“.

StS *Kohl* schlug seinerseits die Formulierung vor:

„In der Absicht, zur Herstellung normaler Beziehungen zwischen den beiden zueinander unabhängigen Staaten beizutragen.“

StS *Bahr* meinte, auch dies gehe über seinen Vorschlag weit hinaus. Er habe auch mal an eine Formulierung wie die folgende gedacht:

„Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik in der Absicht, durch Vereinbarungen mit der Normalisierung des Verhältnisses zwischen der BRD und der DDR zu beginnen, sind übereingekommen, als ersten Schritt die gegenseitigen Verkehrsbeziehungen wie folgt zu regeln.“

StS *Kohl* schlug vor, man wolle die jeweiligen Vorschläge beiderseits zur Kenntnis nehmen und nachdenken.

StS *Bahr* habe sich heute zu den Elementen I und II geäußert. Bedeute das, daß seine früher erhobenen Einwände gegen die „üblichen internationalen Normen“ nicht mehr fortbestünden?

StS *Bahr* erwiderte, daß diese Einwände bestehen geblieben seien. Er habe vorhin bewußt die Formulierung gewählt: „zwischen Staaten üblich“.

StS *Kohl* sagte, StS *Bahr* habe sich gegen diesen Begriff der international üblichen Normen seinerzeit mit dem Argument gewandt, daß die Sowjetunion ihn bei den Vier-Mächte-Gesprächen gebrauche. Diese Begründung habe ihn etwas befremdet. Wenn ein Sprachgebrauch in den Vier-Mächte-Verhandlungen die entsprechende Formulierung in diesen Gesprächen ausschließe, so müsse das auch für andere Begriffe, wie etwa die Erleichterung des Verkehrs und ähnliches gelten. Das sei aber doch wohl schlecht möglich. Er meine also, man soll es bei den „international üblichen Normen“ oder, wie es der Bundeskanzler formuliert habe, „entsprechend dem internationalen Recht“ belassen.

Weiter sei noch unberücksichtigt der Passus vom größtmöglichen Umfang, in welchem der Verkehr ermöglicht werden solle. Dies sei doch ein Passus, der im beiderseitigen Interesse liege. Um noch einmal auf die üblichen internationalen Normen zurückzukommen, so liege auch das im Interesse der BRD, da diese Formulierung doch die Zusage beinhalte, daß an Wechsel- und Transitverkehr keine höheren Anforderungen gestellt würden, als international üblich sei.

Schließlich habe sich StS *Bahr* auch gegen den „beiderseitigen Vorteil“ gewandt, da dies eine Formulierung sei, wie sie im völkerrechtlichen Verkehr sozialistischer Staaten gebraucht werde. „Der beiderseitige Vorteil“ finde sich jedoch auch in Resolutionen der Vereinten Nationen, des Wirtschafts- und Sozialrates der VN, so in der Resolution Nr. 1236/XII vom 14. Dezember 1957 über friedli-

che und gutnachbarliche Beziehungen. Dort werde von der gegenseitigen Achtung und dem gegenseitigen Vorteil gesprochen.<sup>9</sup>

Auch das Abkommen zwischen der DDR und Schweden vom 20. Mai 1970 über Fragen des Kraftverkehrs sage in Art. I, daß Basis die Gegenseitigkeit und der beiderseitige Vorteil seien.<sup>10</sup> Ähnliches habe auch StS Bahr früher gesagt. Da der Grundsatz des beiderseitigen Vorteils mithin keineswegs Bestandteil des Vertragsrechts allein sozialistischer Staaten sei, sondern auch bei Verträgen zwischen Staaten verschiedener Gesellschaftsordnungen und in den VN vorkomme, so sehe er keinen Grund, warum auch in den hier besprochenen Abkommen dieser Grundsatz nicht Aufnahme finden könne.

StS Bahr behielt sich vor, die von StS Kohl vorgebrachten Argumente zu überdenken. Gleichwohl sehe er keinen Grund, die Formulierung vom gegenseitigen Vorteil in das Abkommen aufzunehmen. Er räume ein, daß es ohne dieses Prinzip nicht zum Vertragsabschluß kommen werde. Gleichwohl sei es kennzeichnend für Verträge sozialistischer Staaten – das Beispiel mit Schweden sei hier nur von bedingtem Interesse, denn ihm stehe die gesamte Fülle von Verträgen gegenüber, die die Bundesrepublik bislang ohne diesen Passus abgeschlossen habe.

Für die Bundesrepublik wäre eine solche Formulierung in einem von ihr abgeschlossenen Verträge also eine Premiere. Er wünsche aber Premieren solcher Art zu vermeiden, die auf seiner Seite nur Mißtrauen erweckten. Bei Fehlen dieses Passus werde der Sache nichts fehlen. Warum werde aber so insistiert? Schließe nicht auch die Gegenseitigkeit den beiderseitigen Vorteil ein?

StS Kohl gab zu erwägen, ob dieser Passus nicht in der Präambel Platz finden könne.

StS Bahr sagte, daß dies dann aber nicht in einer Formulierung geschehen dürfe, die wie eine Abschrift aus DDR-Verträgen mit anderen sozialistischen Staaten aussehe. Vielleicht könne man einen solchen Passus in die Absichtserklärungen aufnehmen.

<sup>9</sup> Resolution 1236 (XII) der UNO-Generalversammlung vom 14. Dezember 1957: „The General Assembly, considering the urgency and the importance of strengthening international peace and of developing peaceful and neighbourly relations among States irrespective of their divergences or the relative stages and nature of their political, economic and social development; recalling that among the fundamental objectives of the Charter of the United Nations are the maintenance of international peace and security and friendly co-operation among States; realizing the need to promote these objectives and to develop peaceful and tolerant relations among States, in conformity with the Charter, based on mutual respect and benefit, non-aggression, respect for each other's sovereignty, equality and territorial integrity and non-intervention in one another's internal affairs, and to fulfil the purposes and principles of the Charter [...] calls upon all States to make every effort to strengthen international peace, and to develop friendly and cooperative relations and settle disputes by peaceful means as enjoined in the Charter of the United Nations and as set forth in the present resolution.“ Vgl. UNITED NATIONS RESOLUTIONS, Serie I, Bd. VI, S. 197.

<sup>10</sup> Artikel I Absatz 1 des Abkommens vom 20. Mai 1970 zwischen der Hauptverwaltung des Kraftverkehrs im Ministerium für Verkehrswesen der DDR und der schwedischen Transportkommission über die Regelung und Förderung des internationalen Verkehrs mit Kraftfahrzeugen: „Die Zusammenarbeit der Abkommenspartner auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs mit Kraftfahrzeugen erfolgt auf der Basis der Gegenseitigkeit und des beiderseitigen Vorteils.“ Vgl. AUSSEN-POLITIK DER DDR, Bd. XVIII, S. 932.

Außerdem gebe es noch die Frage nach dem Inhalt dieses Passus. Für die BRD sei dieses Prinzip eine Selbstverständlichkeit. Verbinde aber die DDR vielleicht mit einer solchen Formulierung einen besonderen Inhalt?

StS *Kohl* erläuterte, daß es sich bei dem Prinzip des beiderseitigen Vorteils um einen Grundsatz des allgemein anerkannten demokratischen Völkerrechts handle. Dies zeige das Beispiel der vorhin zitierten VN-Resolution. Er räume ein, daß im sozialistischen Völkerrecht dieser Begriff extensiver interpretiert werde als zwischen Staaten verschiedener Gesellschaftsordnung. Einen besonderen Inhalt jedoch verbinde man auch hier nicht mit ihm. Er scheine gerade in einem Vertrag, in dem das Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander geregelt werde, besonders geeignet.

MD *Sahm* führte aus, daß die zitierte VN-Resolution eine Richtlinie sei, die durch den Abschluß eines Vertrages über die gutnachbarlichen Beziehungen zwischen den Staaten erfüllt werde. Sie empfehle den Abschluß solcher Verträge auf Grund der genannten Prinzipien, gebe aber keine Formulierungshilfen für diese Verträge selbst.

StS *Kohl* räumte dies ein, meinte aber, daß trotzdem niemand die beiden deutschen Staaten daran hindere, ein solches Prinzip in ihren Vertrag aufzunehmen. Die Sorge, mit dieser Aufnahme einen Schritt in die Richtung eines sozialistischen Völkerrechts zu tun, sei jedenfalls unbegründet.

StS *Bahr* erklärte, seine Sorge gehe dahin, auch den Anschein eines solchen Schrittes zu vermeiden und durch ihn eine unnötige innere Diskussion über das, was für uns wirklich ein Novum sei, herbeizuführen.

StS *Kohl* sagte, dann wolle man diese Frage zurückstellen und prüfen, ob ein solcher Passus in der Präambel oder an ähnlicher Stelle Aufnahme finden könne.

Hinsichtlich der üblichen internationalen Normen sei er im übrigen auch bereit, die Formulierung des Art. 25 des Grundgesetzes<sup>11</sup>, der von den Regeln des Völkerrechts spreche, zu übernehmen.

StS *Bahr* antwortete, er habe nichts dagegen, wenn die DDR das Grundgesetz in seiner Gesamtheit übernehme. Es gehe jedoch nicht an, Einzelformulierungen wie Rosinen herauszupicken. Im übrigen treffe es nicht die gegenwärtige Situation zwischen den beiden deutschen Staaten, wenn man undifferenziert von den üblichen internationalen Normen spreche. Die schon häufiger angesprochenen Nachkriegsrealitäten verböten das.

StS *Kohl* sagte, er kenne keine Rechte der Vier Mächte, die hier einschlägig seien und eine solche Bezugnahme auf die üblichen internationalen Normen auf dem Gebiete des Verkehrs verböten. Für StS Bahrs Behauptung trage dieser auch die Beweislast. Die Formulierung von den üblichen internationalen Normen sei ja auch ein bedeutendes Entgegenkommen der DDR, da sie eine echte Absicherung der Position der BRD vor weitergehenden Forderungen bedeute.

StS *Bahr* sagte, er verstehe StS Kohls Gedankengänge, aber es sei nicht möglich, in einem Verkehrsvertrag mit dem Hinweis auf die üblichen internationalen Normen die Normenkollisionen, die zwischen den beiden Staaten bestün-

<sup>11</sup> Für Artikel 25 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 vgl. Dok. 33, Anm. 10.

den, auszuräumen. Auch das Konzept der anderen Seite, von einem Verkehrsvertrag mit Annexen auszugehen, in deren einem dann auch der Verkehr zwischen der Bundesrepublik und Westberlin geregelt werden solle, mache ihn nachdenklich, denn es gehe natürlich nicht an, den letzteren etwa den allgemeinen internationalen Normen zu unterwerfen.

Schließlich sei nicht klar, welches die üblichen internationalen Normen seien. Kurz, wenn in einem Verkehrsvertrag über völkerrechtliche Normen gesprochen werden solle, dann könne man auch sofort an den Grundvertrag herangehen.

StS *Kohl* entgegnete, daß das Grundverhältnis zwischen der BRD und der DDR sehr viel umfasse. Da gebe es zu regeln Staatsbürgerfragen, Gewaltverzicht und eine große Anzahl ähnlicher Fragen. Hier aber handle es sich jedoch nur darum, daß für einen Sektor dieses Verhältnisses, nämlich den grenzüberschreitenden Verkehr, die Grundlage des Völkerrechts nicht ausgeschlossen werde. Er wolle doch im Verkehrsvertrag nichts Grundsätzliches regeln, was nicht dorthin gehöre.

StS *Bahr* sagte, wenn StS *Kohl* die Frage jetzt so grundsätzlich stelle, dann wolle er auch den Stier bei den Hörnern packen und so grundsätzlich antworten.

Das Verhältnis der beiden deutschen Staaten werde bestimmt

1) von der Unabhängigkeit der beiden Staaten voneinander; keiner solle den anderen bevormunden, und hierher gehörten auch die Prinzipien der Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung und all das, was man unter der Gleichheit der beiden Staaten verstehen wolle;

2) vom Gefühl der Menschen, die die friedliche Koexistenz dieser beiden Staaten in anderer Weise empfinden als die anderer Staaten; und

3) von den Nachkriegsrealitäten, nämlich den Verträgen, die die DDR mit der Sowjetunion<sup>12</sup> und die Bundesrepublik mit den Drei Mächten<sup>13</sup> abgeschlossen haben und an die beide sich zu halten hätten. Man könne hier keinen Vertrag machen, durch den diese Verträge ausgehebelt würden.

Dies seien drei Kriterien des Verhältnisses der beiden Staaten zueinander, die unbestreitbar seien.

StS *Kohl* könne zwar einwerfen, daß das zweite Kriterium keine völkerrechtliche Relevanz habe, hier aber gebe es die faktische Relevanz, an der man nicht vorbei könne. Wenn man diese drei Faktoren ausdrücke, dann habe man das Grundsatzverhältnis der beiden Staaten zueinander beschrieben.

Und er wolle hier noch etwas sagen: Der Moskauer Vertrag wäre nicht zustande gekommen, wenn man sich nicht auch in ihm auf die Rechte der Vier Mächte bezogen hätte.

<sup>12</sup> Vgl. dazu den Vertrag vom 20. September 1955 zwischen der DDR und der UdSSR vgl. *DzD* III/1, S. 371–374.

Vgl. dazu ferner den Vertrag vom 12. Juni 1964 zwischen der DDR und der UdSSR über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit vgl. *DzD* IV/10, S. 717–723.

<sup>13</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. *BUNDESGESETZBLATT* 1955, Teil II, S. 306–320.



StS *Kohl* dankte für die klaren und bemerkenswerten Ausführungen. Das erste Kriterium StS Bahrs wolle er so verstehen, daß grundsätzlich die gleichen Beziehungen zwischen der BRD und der DDR bestünden wie zwischen souveränen Staaten in aller Welt. Dies wäre ein echter Fortschritt. Einschränkungen bei diesem Kriterium dürfe es eigentlich nicht geben. Dies sei vielmehr der Ausgangspunkt: es gelte nichts anderes als zwischen anderen Staaten auch.

StS *Bahr* stimmte dem zu.

StS *Kohl* fuhr dann fort, daß, was das zweite Kriterium angehe, seiner Auffassung nach es dem Bürger der Bundesrepublik völlig gleichgültig sei, ob die Beziehungen zur DDR auf völkerrechtlicher Grundlage geregelt würden.

StS *Bahr* sagte, daß StS *Kohl* die psychologische Lage in der Bundesrepublik wohl nicht so gut beurteilen könne wie er und er könne nur sagen, daß eine Bezugnahme auf das Völkerrecht bei der Regelung der Beziehungen zur DDR psychologisch-politisch einen Schock auslösen werde, weil nach dem Empfinden der Bevölkerung eine solche Qualifizierung nicht der Tatsache gerecht werde, daß es sich um zwei deutsche Staaten handle, daß man die gleiche Sprache spreche, daß es zahlreiche enge verwandtschaftliche Beziehungen gebe. Unter all diesen Gesichtspunkten werde ein Hinweis auf das Völkerrecht *contre coeur* gehen. Ein solcher Schock würde nicht einmal durch eine materielle Regelung aufgefangen werden können, die positiver sei, als StS *Kohl* sie überhaupt zulassen wolle.

StS *Kohl* führte diese Einstellung bei den Bürgern der Bundesrepublik darauf zurück, daß ihnen Entsprechendes über Jahre hin eingehämmert worden sei. Hier sei viel Aufklärungsarbeit zu leisten. Jüngst habe ein Autor namens Wieland Deutsch dies im Hinblick auf das Berlin-Problem versucht.<sup>14</sup> So etwas müsse doch auch im Falle des Verhältnisses zur DDR möglich sein.

StS *Bahr* sagte sozusagen in Klammern, daß nicht er es sei, der sich unter dem Pseudonym Wieland Deutsch verberge. Wenn im übrigen StS *Kohl* die Einstellung der Bürger der BRD auf eine jahrelange Propaganda zurückführe, so wol-

<sup>14</sup> Am 3. Mai 1971 erschien in der Zeitschrift „Liberal“ unter dem Pseudonym Wieland Deutsch ein Artikel, in dem zu den Vier-Mächte-Gesprächen über Berlin ausgeführt wurde: „Weil jahrelang der Eindruck erweckt worden ist, Berlin sei ein Land der Bundesrepublik wie jedes andere auch, scheint sich nun hier und da die Ansicht festzusetzen, als sei die Bundesregierung bereit, ihr zustehende Rechte aufzugeben. Das ist falsch. Um zu einer allgemeinen Sicherung Berlins zu kommen, werden lediglich Rechtspositionen zurückgestellt, die gegenüber den Verbündeten nicht durchsetzbar und die von den Sowjets sowieso niemals anerkannt worden sind. In diesem Zusammenhang sei nicht verschwiegen, daß sich manche Erwartungen hinsichtlich des Ergebnisses der Berlin-Verhandlungen seit dem Beginn der Vier-Mächte-Gespräche aus vielerlei Gründen ständig erhöht haben. Erwartungen, die nicht zuletzt auch deswegen geweckt worden sein mögen, weil sich die vier für Deutschland als Ganzes und für Berlin verantwortlichen Siegermächte des Zweiten Weltkrieges nach über einem Vierteljahrhundert des weitgehend vertragslosen Zustandes anschicken, bindende und unbefristete Vereinbarungen über die Sicherung Berlins zu treffen. [...] In den Berlin-Verhandlungen kann es darum nicht um die Bekräftigung vermeintlicher Rechtspositionen (und damit die Offenlegung des Dissens mit den Westmächten) gehen, sondern um die Gewährleistung des Zugangs, um die Sicherung der freiheitlich-demokratischen Lebensordnung für Berlin und darum, daß die gewachsenen Bindungen zwischen dem Bund und Berlin nicht infrage gestellt werden können. Daß wir dabei in der Vergangenheit von einer Art reduzierten Besatzungsstatut für West-Berlin ausgehen müssen, mag betrüblich sein, aber wir dürfen nicht vergessen, daß es gerade die besonderen Rechte der Alliierten in Berlin waren, die der Bevölkerung die Freiheit erhielten und die jetzt die Verhandlungen mit der Sowjetunion erlauben.“ Vgl. den Artikel von Wieland Deutsch „Schwierigkeiten einer Berlin-Regelung“, *TEXTE ZUR DEUTSCHLANDPOLITIK*, Bd. 8, S. 188 f.

le man über die Ursache nicht streiten. Tatsache sei, daß diese Einstellung eine Realität sei, von der man auszugehen habe. Propaganda aber werde jetzt von den Spitzen der Partei und des Staates in der DDR betrieben, wenn sie zur Abgrenzung von der BRD aufriefen. Diese Kampagne vermittele den Eindruck, daß man hier auf der unteren Ebene verhandeln, oben aber nicht zu einer Regelung kommen wolle. Dieser Eindruck sei sicherlich falsch; es sei aber der des Normalverbrauchers.

StS *Kohl* hielt als Ausgangspunkt fest, daß seine Seite einen komplexen Verkehrsvertrag wolle. Er fragte noch einmal, ob StS *Bahr* ihm Vorbehaltsrechte nennen könne, die auf der Seite der DDR einen solchen komplexen Verkehrsvertrag ausschließen. Weder der Moskauer Staatsvertrag, der im Gegenteil präzisiert die Kompetenz der DDR zu solchen vertraglichen Vereinbarungen vorsehe<sup>15</sup>, noch andere Dokumente enthielten solche Einschränkung. Wenn StS *Bahr* sich etwa auf das Potsdamer Abkommen beziehe, so sehe er, *Kohl*, darin keinen Hinderungsgrund. Im Gegenteil, die DDR begrüße die Zuständigkeit der Sowjetunion und der Vier Mächte aus dem Potsdamer Abkommen. Vielleicht aber sei auf seiten der BRD die Zuständigkeit zur Regelung solcher Fragen eingeschränkt, dies aber betreffe dann das Verhältnis der Bundesrepublik zu den drei Westmächten. Man solle aber doch berücksichtigen, daß, wenn die DDR anbiete, in einem Annex den Verkehr zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin zu regeln, es bislang noch kein Dokument gebe, in dem dieser Verkehr garantiert werde.

StS *Bahr* wandte ein, StS *Kohl* vermische hier Obst und Äpfel. Er, *Bahr*, habe das Grundsatzverhältnis zwischen den beiden Staaten anhand von drei Kriterien erläutert. StS *Kohl* habe demgegenüber mit Ausführungen zu einem Verkehrsvertrag geantwortet, obwohl er etwas zum dritten Kriterium habe sagen wollen. Wenn er, *Bahr*, nun das zusammenfasse, was StS *Kohl* gerade gesagt habe, so komme er zu dem Schluß, daß, wenn die DDR keine Grundsatzregelung das Verhältnis zwischen BRD und DDR in den Verkehrsvertrag bringe, dann auch keine Bezugnahme auf die Rechte der alliierten Mächte notwendig sei. Wenn aber das erste Kriterium in dem Verkehrsvertrag angesprochen werde, dann müsse auch das dritte hinzukommen. Möglich sei natürlich auch, ohne die Kriterien 1 und 3 einen Verkehrsvertrag abzuschließen. In der Sache aber sei klar, daß die Regeln, die man hier vereinbaren wolle, so sein müßten, wie sie zwischen Staaten üblich seien.

StS *Kohl* wandte ein, man müsse aber einen solchen Vertrag völkerrechtlich abschließen.

StS *Bahr* erwiderte, man solle doch über die Qualifizierung des Vertrages abschließend nichts sagen.

StS *Kohl* wies darauf hin, daß man den Terminus Völkerrecht und einzelne Prinzipien schon habe fallenlassen, um der BRD entgegenzukommen. Wenn StS *Bahr* vorhin von Bausteinen gesprochen habe, so müßten doch beide Seiten solche Bausteine liefern dürfen.

<sup>15</sup> Vgl. dazu Artikel 1 des Vertrags vom 20. September 1955 zwischen der DDR und der UdSSR; Dok. 66, Anm. 21.

Im übrigen habe er jetzt einige Punkte, die er vielleicht mit StS Bahr in einem persönlichen Gespräch<sup>16</sup> erörtern wolle.

StS *Bahr* war mit einer Unterbrechung der Delegationssitzung für ein persönliches Gespräch und das anschließende Mittagessen einverstanden.

Nach dem Mittagessen eröffnete StS *Kohl* die Delegationssitzung und erläuterte, in einem persönlichen Gespräch mit StS Bahr habe man über Fragen beiderseitigen Interesses gesprochen. Man habe sich darauf verständigt, die nächste Begegnung am 8. Juni in Bonn<sup>17</sup> abzuhalten, sowie darüber, daß seine Delegation wie üblich mit einer Regierungssondermaschine anreise. Weiterhin habe man erwogen, die darauffolgende Zusammenkunft in Berlin am 1. Juli<sup>18</sup> anzuberaumen.

Das bisherige Ergebnis der heutigen Delegationssitzung zusammenfassend sagte StS Kohl dann, StS Bahr habe den Präambelvorschlag der DDR-Delegation als sachdienlich bezeichnet. Er, Kohl, sei bereit, bei der Präambel einen weiteren Zusatz aufzunehmen, etwa des Inhalts

- „in der Absicht, einen Beitrag zur Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden voneinander unabhängigen Staaten zu leisten.“

Man solle diesen Vorschlag überdenken.

Aus den Elementen I und II wolle StS Bahr den Passus über den beiderseitigen Vorteil im Hinblick auf den Gebrauch aus der VN-Resolution und dem Vertrag der DDR mit Schweden noch einmal überdenken. Vielleicht, daß man diesen Passus in der Präambel unterbringen könne.

Über die Prinzipien der Gegenseitigkeit und des größtmöglichen Umfanges bestehe Einverständnis. Der Passus betreffend die üblichen internationalen Normen bleibe offen. Er habe in das Entgegenkommen hingewiesen, das mit diesem Passus verbunden sei. Er schlage vor, jetzt die Elemente II und III detaillierter vorzunehmen.

Der in Element II angesprochene Grundsatz des Verkehrs für ausschließlich friedliche Zwecke sei allgemein anerkannt, und es müsse möglich sein, sich über ihn zu verständigen. Das Gleiche gelte für den weiteren Text des II. Elements.

Element III lege einen unumstößlichen Sachverhalt fest, der überall praktiziert werde. Das Beispiel eines Bürgers der Bundesrepublik in Leipzig oder auf der Durchreise in ein Land jenseits der DDR oder umgekehrt eines DDR-Bürgers in Hannover oder auf der Durchreise in ein Land jenseits der BRD mache das deutlich. Es sei immer schon so gewesen, daß für solche Reisende das innerstaatliche Recht des Landes gelte, in dem sie sich gerade aufhielten. Auf diesen Grundsatz werde man zwangsläufig bei der Behandlung jedes weiteren Elements zurückkommen, so z.B. im zweiten Absatz des IV. Elements. Wer entscheide dann, welche Verkehrseinrichtung für den öffentlichen Verkehr zugelassen seien? Das Gleiche gelte für die Haftpflichtversicherung oder für die

<sup>16</sup> Vgl. Dok. 184.

<sup>17</sup> Zum 13. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, vgl. Dok. 202 und Dok. 203.

<sup>18</sup> Das 14. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, fand am 19. Juli 1971 in Ost-Berlin statt. Vgl. dazu Dok. 250 und Dok. 251.

Beförderungsgenehmigung – immer beziehe man sich auf die innerstaatliche Rechtsordnung. Es sei also notwendig, daß man sich über das III. Element verständige. Vielleicht wolle Bahr sich jetzt sofort zu den Elementen I, II und III äußern.

StS *Bahr* sagte, auf das I. Element brauche er wohl nicht mehr zurückzukommen, nachdem es heute morgen so ausführlich diskutiert worden sei. Element II hänge mit den internationalen Normen zusammen. Über die friedlichen Zwecke wolle er nur soviel sagen, daß im Bereich der zwischenstaatlichen Normen in diesem Zusammenhang der Begriff der Unschädlichkeit üblich sei, daß er aber wegen des engen Zusammenhanges dieses Begriffes mit einer Transitregelung auf eine weitere Erörterung dieses Grundsatzes jetzt verzichten wolle.

Der in Element II weiter enthaltene Passus, daß Handlungen nicht dem allgemeinen Völkerrecht oder internationalen Abkommen widersprechen dürften, sei nicht hinreichend klar und führe zu Interpretationsschwierigkeiten. Auch bestehe die Gefahr, daß sachfremde Erwägungen und Bezüge in den Vertragsbereich einflößen und die in einem Teilbereich, nämlich den Verkehrssektor, vertraglich geregelten Beziehungen störten. Im Zusammenhang mit den internationalen Abkommen möge bereits der Hinweis auf das Potsdamer Abkommen und dessen unterschiedliche Wertung in den beiden Staaten genügen, um seine Befürchtungen deutlich zu machen.

Ähnliches gelte auch für den in Element II enthaltenden Passus über den Schutz der souveränen Rechte eines Vertragsstaates. Soweit sich ein solcher Passus auf Handlungen von Personen, also Reisenden, beziehen würde, käme beim Wechselverkehr der Grundsatz der Geltung des innerstaatlichen Rechts zum Zuge. Hier sei man sich einig. Insoweit sei der Passus eigentlich überflüssig. Überhaupt leuchte ihm die Bedeutung dieser Bestimmung im Bereich des Wechselverkehrs nicht ein. Vielleicht könne StS Kohl dazu noch einen Hinweis geben.

Das Verbot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten schließlich, das noch im Element II enthalten sei, sei im Rahmen eines Wechselverkehrsvertrages einer Lösung nicht zugänglich. Hier müßte man entsprechend oder angenähert dem, was er vorgeschlagen habe, in Sachpunkten zu einigen suchen, um so voranzukommen.

Was das Element III angehe, so habe StS Kohl bei der letzten Besprechung eingewandt, daß das innerstaatliche Recht uneingeschränkt für den Verkehr im eigenen Territorium gelten müsse, wobei Erleichterungen vereinbart werden könnten. Diesen Grundsatz könne er, Bahr, akzeptieren. Folgende Hinweise und Einschränkungen aber erschienen ihm notwendig. Zunächst ergebe sich aus der Natur der Sache, daß nicht schlechthin alle Rechtsvorschriften anwendbar seien, z. B. nicht die Vorschriften über das Personalstatut, über Arbeitsrecht etc. Daher werde auch in Verkehrsverträgen in der Regel nicht allgemein das innerstaatliche Recht für anwendbar erklärt, sondern nur mit Einschränkungen. Im Verkehrsvertragsentwurf der DDR vom Dezember 1969 sei man in Artikel 5 ähnlich verfahren. Dort heiße es,

„Der grenzüberschreitende Verkehr zwischen der DDR und der BRD unterliegt den Grenz- und Zollkontrollen sowie den Grenz-, Zoll-, Devisen-, Gesundheits-

Sanitäts- und Pflanzenschutzbestimmungen des jeweiligen Vertragsstaates.<sup>19</sup> Dort sei innerstaatliches Recht für das Teilgebiet, für das der Vertrag geschlossen werde, für anwendbar erklärt. Sein, Bahrs, Vorschlag basiere auf ähnlichen Überlegungen und laute:

„Der Wechselverkehr zwischen der DDR und der BRD unterliegt den Gesundheits-, Sanitäts- und Pflanzenschutzbestimmungen des jeweiligen Vertragsstaates sowie den besonderen Vorschriften für die Beförderung gefährlicher Güter und für Schwertransporte.

Dabei werden jedoch keine höheren Anforderungen als international üblich gestellt.“

Über die Frage der Devisen-, Grenz- und Zollbestimmungen müsse man noch reden. Er gehe davon aus, daß man in diesen Bereichen schon weiter sei als Ende 1969. StS Kohl selbst habe z.B. die Möglichkeit von Zollfreiheit angesprochen.

StS Kohl erwiderte, was das II. Element angehe, so folge der Vorschlag der DDR im wesentlichen dem, was sich u. a. auch aus der VN-Satzung ergebe, wo verlangt werde, „Toleranz zu üben als gute Nachbarn ... aufrechtzuerhalten.“<sup>20</sup>

Die folgenden konkreten Aussagen präzisieren nur, was unter Friedlichkeit zu verstehen sei. Die Prinzipien der Souveränität und der Nichteinmischung gelten für Transit- und Wechselverkehr. Beides hänge so eng zusammen, daß es sachlich nicht getrennt werden könne. Als Beispiel wolle er auf eine Transitstrecke hinweisen, die es für Binnenschiffe gebe, die von Braunschweig aus auf dem Mittellandkanal über das Schiffshebewerk Rotensee auf der Elbe über Wittenberge wieder zum Grenzbereich der BRD/DDR führe. Diese Strecke würde im Wechsel- und Transitverkehr benutzt. Es handele sich um ca. 200 km, die im Jahre 1970 von 1780 bundesrepublikanischen Binnenschiffen mit insgesamt 674000 Tonnen Fracht befahren worden sind. Die Kontrollorgane der DDR hätten entgegenkommenderweise den Wechselverkehr wie Transitverkehr abgefertigt. Dieses Beispiel zeige, daß eine Trennung nicht möglich sei.

Zur Definition der Friedlichkeit wolle man sich nur auf das allgemeine Völkerrecht beziehen. Was hierunter zu verstehen sei, ergebe sich aus Artikel 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention.<sup>21</sup>

Zum III. Element habe StS Bahr früher die Anwendung des innerstaatlichen Rechtsgrundsatzes abgelehnt. Nur Vorschriften zum Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen habe er hinnehmen wollen. Es sei jetzt ein Schritt vorwärts, wenn er heute die innerstaatlichen Rechtsvorschriften überhaupt der Sache nach Anwendung finden lassen wolle. StS Bahr habe zwar Ausnahmen

<sup>19</sup> Für den Wortlaut des am 26. November 1969 vom Ministerium für Verkehrswesen der DDR dem Bundesministerium für Verkehr übergebenen Entwurfs für einen Vertrag über den grenzüberschreitenden Verkehr vgl. Referat II A 1, Bd. 360.

<sup>20</sup> Vgl. dazu die Präambel der UNO-Charta vom 26. Juni 1945: „We the Peoples of the United Nations determined [...] to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbors, and to unite our strength to maintain international peace and security [...]“. Vgl. CHARTER OF THE UNITED NATIONS, S. 675.

<sup>21</sup> Für Artikel 53 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge vgl. Dok. 85, Anm. 8.

gewünscht, aber wenn man über den Grundsatz einig sei, dann fielen solche weiteren Schritte leichter.

StS Bahrs Wunsch, das innerstaatliche Recht auf ausgewählte Gebiete zu beschränken, sei auch in der Vertragspraxis der Bundesrepublik nicht üblich. Er wolle hier auf den mit Polen über den Binnenschiffsverkehr am 5. Februar 1971 geschlossenen und am 16. Februar 1971 publizierten Vertrag verweisen, nach dessen Artikel 3 die Binnenschiffe in den Vertragsstaaten dem jeweils dort geltenden Recht unterlägen.<sup>22</sup> Er begrüßte jedenfalls, daß man sich in der Sache dem Grundsatz nach einig sei.

Wenn StS Bahr sage, daß im zwischenstaatlichen Recht nicht von Friedlichkeit, sondern von Unschädlichkeit gesprochen werde, so wolle er demgegenüber auf die Genfer Konvention über das Küstenmeer von 1958 hinweisen, die in Ziffer 4<sup>23</sup> die friedliche Durchfahrt regelt. Es gebe also namhafte Konventionen, die diesen Begriff verwendeten.

StS Bahr machte darauf aufmerksam, daß man sich hier erneut mit einer umstrittenen Frage befasse, die für Struktur und Anlage von großer Bedeutung sei. Wenn StS Kohl behaupte, daß es keine Trennung von Transit- und Wechselverkehr gebe, so führe er damit die Gefahr einer Blockierung der Gespräche herbei. StS Kohl habe das letzte Mal gesagt, er wolle sich nicht daran hindern lassen, auch über Transit zu sprechen. Wenn er nun darauf bestehe, daß die Gespräche überhaupt nur unter Einschluß des Transitverkehrs weitergeführt werden könnten, dann blockiere er sie damit.

Der Begriff der Friedlichkeit jedenfalls sei ein schillernder Begriff.

StS Kohl hielt StS Bahr Ziffer 4 der Genfer Küstenmeer-Konvention von 1958 entgegen, nach der friedlich die Durchfahrt ist, die nicht den Frieden, die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaates verletzt. In der Bekanntmachung zur Übereinkunft des Europarates vom 10. Februar 1959 heißt es in Art. 7, daß Vorbehalte aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und im Rahmen des Gesundheitswesens gemacht werden könnten.<sup>24</sup>

StS Bahr antwortete, daß eine Präzisierung vielleicht helfen könne, ging aber nicht weiter auf diesen Punkt ein.

<sup>22</sup> Artikel 3 der Vereinbarung vom 5. Februar 1971 zwischen dem Bundesministerium für Verkehr und dem polnischen Schifffahrtsministerium über den Binnenschiffsgüterverkehr: „Die Schiffe, ihre Besatzungen und die Ladung unterliegen, wenn sie die Binnenwasserstraßen des anderen Landes befahren, dem jeweils dort geltenden Recht.“ Vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 37 vom 24. Februar 1971, S. 1.

<sup>23</sup> Für Artikel 14 Absatz 4 des Übereinkommens vom 29. April 1958 über das Küstenmeer und die Anschlusszone vgl. Dok. 42, Anm. 6.

<sup>24</sup> Artikel 7 des Europäischen Übereinkommens vom 10. Februar 1959 über die Regelung des Personenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats: „Jede Vertragspartei behält sich die Möglichkeit vor, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der Volksgesundheit die Anwendung dieses Übereinkommens aufzuschieben oder gegenüber allen oder einzelnen anderen Parteien zeitweise auszusetzen; Artikel 5 bleibt unberührt. Diese Maßnahme wird unverzüglich dem Generalsekretär des Europarats notifiziert; dieser setzt die anderen Parteien davon in Kenntnis. Das gleiche gilt von ihrer Aufhebung. Eine Vertragspartei, die von einer der in Absatz 1 vorgesehenen Möglichkeiten Gebrauch macht, kann die Anwendung dieses Übereinkommens durch eine andere Partei nur insoweit verlangen, als sie selbst es gegenüber dieser Partei anwendet.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1959, Teil II, S. 391.

Er warnte StS Kohl noch einmal vor einer Verknüpfung von Transit- und Wechselverkehr und insbesondere davor, mit der Struktur des Abkommens in Hauptabkommen und Annexen die Rechtsauffassung der DDR über die Qualität des Berlin-Verkehrs durchsetzen zu wollen.

StS Kohl verbesserte West-Berlin-Verkehr.

StS Bahr wies darauf hin, daß Ostberlin sich Berlin nenne, daß Westberlin sich Berlin nenne. Beide Stadtteile hätten sich nicht umbenannt. Der Senat sei der Senat von Berlin und nicht von Westberlin, und der Magistrat gehe in dem, was man verbale Aggression nennen könne noch weiter und bezeichne sich als Magistrat von Großberlin. Solch Nomenklaturstreit führe doch nicht weiter.

StS Kohl meinte, er habe geglaubt, daß StS Bahr Präzision zu schätzen wisse.

StS Bahr ging zum vierten Element über. Zu dem ersten Absatz wolle er nichts sagen. Im zweiten Absatz finde er die Formulierung der DDR recht gestellt. Es sei klar, daß der Vertrag zwischen zwei Staaten abgeschlossen werde, daß alle Bestimmungen auf Gegenseitigkeit beruhten und es genüge zu formulieren:

- „alle für den öffentlichen Verkehr zugelassenen Verkehrseinrichtungen, einschließlich der Verkehrswege, können genutzt und die Verkehrsmittel frei gewählt werden.“

Nach der Einleitung der ersten Artikel sei klar, auf wen sich diese Regelung beziehe.

Hinsichtlich des Wechselverkehrs stimme man offenbar überein: Die gegenseitige Benutzung aller für den öffentlichen Verkehr zugelassenen Verkehrseinrichtungen, d.h. auch der Straßen. Es würden also im Wechselverkehr keine Routen vorgeschrieben. Das sei für ihn selbstverständlich. Bisher gebe es keine Stellungnahme der DDR zu seiner, Bahrs, Präzisierung, daß zur freien Benutzung der öffentlichen Verkehrseinrichtungen auch die freie Wahl der Verkehrsmittel gehöre. Üblich sei, daß jeder mit seinem Pkw in alle Länder, auch in Osteuropa, einreisen könne. Er gebe davon aus, daß das auch für die DDR gelte.

StS Kohl befürchte, daß mit der von StS Bahr vorgeschlagenen Formulierung der Eindruck entstehen könne, daß es sich bei der BRD und der DDR um ein einheitliches Verkehrsgebiet handle. Diese Befürchtung müsse umso begründeter sein im Hinblick auf manches, was seitens der Bundesregierung und ihrer Organe auf diesem Gebiet gesagt und getan werde. Dem solle nicht durch unpräzisierte Formulierungen noch Vorschub geleistet werden.

StS Bahr machte demgegenüber geltend, daß durch die ersten Artikel diese Befürchtung mehr als ausgeräumt sei. Man könne doppelt moppeln, brauche aber Formulierungen wie die im Vorschlag der DDR nicht bis zum Überdruß zu wiederholen.

StS Kohl stellte fest, daß man sich im Hinblick auf das vierte Element, 2. Absatz, im wesentlichen einig sei. StS Bahr schlage zwar eine andere Formulierung vor, meine aber wohl dasselbe.

Was den gestelzten, den vielfach gemoppelten Sprachgebrauch angehe, so solle man sich nur einmal das Abkommen zwischen dem Bundesverkehrsminister<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Georg Leber.

und seinem holländischen Kollegen<sup>26</sup> ansehen, auf das er schon früher hingewiesen habe. Dagegen sei der Vorschlag der DDR ein Musterbild.

StS *Bahr* gab seiner Freude Ausdruck, daß StS Kohl schlechten Vorbildern nicht folgen wolle.

Wenn StS Kohl fürchte, daß der Eindruck eines einheitlichen Verkehrsgebietes entstehen könne, so werde der Verkehrsvertrag zwischen den beiden Staaten eine neue Situation schaffen. Dieser neuen Situation müsse der Verkehrsvertrag dann gerecht werden. Man könne ihn nicht mit den Befürchtungen und Querelen der Vergangenheit belasten.

StS *Kohl* wies darauf hin, daß der 2. Absatz des IV. Elementes nicht auf Transit anwendbar sei, da dort fest Strecken vereinbart werden müßten.

StS *Bahr* warf ein „könnten“.

StS *Kohl* erwiderte, daß eine feste Streckenführung beim Transit unumgänglich sei.

StS *Bahr* schlug dann vor, beim nächsten Treffen mit Element V zu beginnen und den ersten Durchgang zu Ende zu führen. Natürlich bleibe es jedem überlassen, auch auf die heute besprochenen Elemente, insbesondere die Präambel, zurückzukommen.

Noch einmal auf StS Kohls Besorgnis zurückkommend, daß sachbezogene Formulierungen unpräzise seien und einem Mißbrauch Vorschub leisten könnten, erklärte StS *Bahr* weiter, daß StS Kohl diese Sorge nach den Formulierungen, die für die Elemente I bis III notwendig sein würden, ad acta legen werde, weil niemand an den grundsätzlichen Bestimmungen, an der Struktur, an der Präambel des Verkehrsabkommens vorbei könne. Auch er, *Bahr*, sei sehr an einem Ausschluß von Mißbrauchsmöglichkeiten interessiert. Hier gebe es keinen Unterschied, was die Absicht angehe. Vermeiden aber müsse man einen wiederholt demonstrativen Gebrauch bestimmter Formulierungen, die zu einer negativen Reaktion da führten, wo eine positive gewünscht werde. Dies sei sein Motiv.

Er habe den Eindruck, daß man sich heute in den Formulierungen näher gekommen sei.

StS *Kohl* bestätigte dies und meinte, man sei nahe aneinander, insbesondere was die Formulierung der Präambel angehe.

StS *Kohl* und StS *Bahr* waren der Ansicht, daß man für den ersten Durchgang noch ohne eine Vergrößerung der Delegation auskomme.

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 21. Mai 1971 in Begleitung ihrer Delegationen zu einem erneuten Treffen zusammen. Sie setzten die intensiven Sachgespräche über Fragen des Verkehrs fort. Die Zusammenkunft, die im Hause des Ministerrates der DDR stattfand, begann um 10.00 Uhr. Sie wurde um 16 Uhr beendet.“

<sup>26</sup> Johannes Bakker.



Es wurde vereinbart, die Besprechungen zwischen den Regierungsdelegationen der BRD und der DDR am 8. Juni 1971 in Bonn fortzusetzen.“<sup>27</sup>

VS-Bd. 4487 (II A 1)

## 181

### Staatssekretär Frank an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel

II B 2-81.30/2-1785/71 VS-vertraulich  
Fernschreiben Nr. 2684 Plurex

21. Mai 1971<sup>1</sup>  
Aufgabe: 25. Mai 1971, 18.41 Uhr

Betr.: MBFR;

hier: nach den kürzlichen sowjetischen Äußerungen

I. Die Bundesregierung hat am 15. Mai zu den Äußerungen Breschnews in Tiflis<sup>2</sup> Stellung genommen. Der Text dieser Stellungnahme wurde mit Plurex Nr. 2549 VS-v vom 17. Mai 1971<sup>3</sup> übermittelt.

<sup>27</sup> Vgl. NEUES DEUTSCHLAND vom 22. Mai 1971, S. 1.

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

Der Drahterlaß wurde von Vortragendem Legationsrat Ruth am 21. Mai 1971 konzipiert.

Hat Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll sowie Legationsrat I. Klasse Alexy am 21. Mai 1971 zur Mitzeichnung vorgelegen.

Hat Legationsrat I. Klasse Joetze am 21. Mai 1971 zur Mitzeichnung vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Eine Änderung, eine Streichung auf S. 6, mit II B 2 abgesprochen.“

Hat laut handschriftlichem Vermerk des Ministerialdirektors von Staden vom 22. Mai Vortragendem Legationsrat Meyer-Landrut zur Mitzeichnung vorgelegen.

Hat Botschafter Roth am 25. Mai 1971 vorgelegen.

<sup>2</sup> Der Generalsekretär des ZK der KPdSU führte am 14. Mai 1971 in einer Rede in Tiflis zum 50. Jahrestags der Georgischen Sowjetrepublik u. a. aus: „Im Zusammenhang mit der Reaktion, die im Westen auf die Vorschläge des Parteitags zu verzeichnen war, will ich auf eine Einzelheit eingehen. Gewisse NATO-Länder bekunden sichtliches Interesse, teilweise auch Nervosität hinsichtlich einer Reduzierung von Streitkräften und Rüstungen in Mitteleuropa. Ihre Repräsentanten fragen: Wessen Streitkräfte sollen reduziert werden – die ausländischen oder die nationalen, und welche Waffen – die nuklearen oder die konventionellen? Oder erstrecken sich die sowjetischen Vorschläge auf alles zusammen? Auf diese Frage haben wir eine Gegenfrage: Ähneln diese Wißbegierigen nicht jemandem, der den Geschmack einer Weinsorte nur nach dem Aussehen beurteilen will, ohne sie gekostet zu haben? Falls jemand Unklarheiten hat, bitte sehr, die lassen sich beseitigen. Sie müssen nur den Entschluß fassen, den sie interessierenden Vorschlag zu ‚kosten‘, was in die Sprache der Diplomatie übersetzt heißt – Verhandlungen aufzunehmen.“ Vgl. BRESCHNEW, Wege, S. 382.

<sup>3</sup> In der von Botschafter Roth übermittelten Stellungnahme der Bundesregierung wurde ausgeführt: „Die Bundesregierung hat die Ausführungen des Generalsekretärs der KPdSU zum Thema der beiderseitigen Truppenverminderung mit Interesse und großer Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen. Wie ihre Verbündeten betrachtet die Bundesregierung bekanntlich einen beiderseitigen und ausgewogenen Abbau der militärischen Konfrontation in Mitteleuropa als einen wesentlichen Bestandteil ihrer auf Friedenssicherung gerichteten Politik. Sie erinnert erneut daran, daß die NATO schon seit Juni 1968 Gespräche über beiderseitige ausgewogene Truppenverminderung (MBFR) angeboten hat. Mit ihrer Erklärung von Rom vom Mai 1970 hat die Allianz ihr Angebot durch Leitsätze konkretisiert. Im Kommuniqué von Brüssel vom Dezember 1970 hat die NATO ihre Bereitschaft wiederholt, auf der Basis dieser Leitsätze exploratorische Gespräche zu führen. Die Bun-

## II. Beurteilung:

1) Die Äußerung Breschnews in Tiflis schließt an den Passus über Truppenreduzierungen in seiner Rede vom 30. März auf dem Parteitag der KPdSU in Moskau an.<sup>4</sup> Wie in Moskau ging Breschnew auch diesmal nicht direkt auf das konkrete Angebot der NATO zu Gesprächen über beiderseitige ausgewogene Truppenverminderungen<sup>5</sup> ein. Stattdessen wird die Verminderung der Truppen und Rüstungen wie schon in früheren vergleichbaren Fällen als sowjetische Initiative präsentiert.

2) Die Äußerungen Breschnews in Moskau und Tiflis bieten Ausgangspunkte für eine intensiviertere Diskussion über MBFR, die wir aufzugreifen bereit sind. Sie geben jedoch noch keinen Beweis dafür, daß es sich dabei schon um eine in der Substanz veränderte und mit den anderen Mitgliedern des Warschauer Pakts abgestimmte neue sowjetische Position handele.<sup>6</sup>

Die ausdrückliche Beschränkung auf die Reduzierung ausländischer Streitkräfte unterbleibt und die Notwendigkeit des Abbaus der militärischen Konfrontation in Mitteleuropa wird anerkannt. Insoweit wird optisch eine Annäherung an die NATO-Position vollzogen.<sup>7</sup> Hinzu kommt als neues Element in der Rede von Tiflis die Aufforderung, mit Verhandlungen zu beginnen. Ob es sich hierbei um eine<sup>8</sup> taktische Initiative handelt oder ob damit tatsächlich substantielle Gespräche angestrebt werden, müßte in künftigen Sondierungen geklärt werden.

### *Fortsetzung Fußnote von Seite 831*

desrepublik Deutschland hat an der Entwicklung dieser Politik der Allianz von Anfang an aktiv mitgewirkt. Auf der Frühjahrskonferenz der NATO werden die Verbündeten Gelegenheit haben, die Ausführungen Breschnews im Lichte ihrer eigenen konkreten Vorschläge zu prüfen.“ Dazu stellte Roth am 17. Mai 1971 ergänzend fest: „Der deutsche Vertreter im NATO-Rat wird sich für eine verstärkte Sondierung auf den normalen diplomatischen Kanälen einsetzen, um größere Klarheit über die sowjetischen Absichten, vor allem über die Haltung der WP-Staaten zu den MBFR-Kriterien von Rom zu gewinnen. Die Äußerungen Breschnews sind weiterhin vage. Sie bieten nach unserer Auffassung noch keine ausreichende Beurteilungsgrundlage dafür, ob die Sowjetunion zu ernsthaften Verhandlungen über beiderseitige ausgewogene Truppenreduzierungen (MBFR) bereit ist. Eine sorgfältige Prüfung dieser Frage muß zunächst innerhalb der Allianz erfolgen. Hierzu bietet die bevorstehende NATO-Ratskonferenz in Lissabon die beste Gelegenheit.“ Vgl. VS-Bd. 4555 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>4</sup> Zu den Ausführungen des Generalsekretärs der KPdSU, Breschnew, am 30. März 1971 auf dem XXIV. Parteitag der KPdSU vgl. Dok. 172, Anm. 9.

<sup>5</sup> Vgl. dazu die Erklärung der Außenminister und Vertreter der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten vom 25. Juni 1968 („Signal von Reykjavik“); Dok. 46, Anm. 7.

Vgl. dazu ferner die „Erklärung über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung“ der Minister der am integrierten NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten vom 27. Mai 1970 in Rom; NATO FINAL COMMUNIQUES, S. 237 f. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 318 f. Für einen Auszug vgl. Dok. 56, Anm. 4.

<sup>6</sup> Dieser Satz ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Ministerialdirektors von Staden zurück. Vorher lautete er: „Sie rechtfertigen jedoch noch nicht die Annahme, es handele sich dabei schon um eine in der Substanz veränderte und mit den anderen Mitgliedern des Warschauer Pakts abgestimmte neue sowjetische Position.“

An dieser Stelle wurde von Staatssekretär Frank gestrichen: „Wir haben es eher mit einer Modifizierung der bisherigen taktischen sowjetischen Haltung zu tun.“

<sup>7</sup> Dieser Satz ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Ministerialdirektors von Staden zurück. Vorher lautete er: „Insoweit ist eine Annäherung an die NATO-Position festzustellen.“

<sup>8</sup> An dieser Stelle wurde von Ministerialdirektor von Staden gestrichen: „rein“.

Die Formulierungen Breschnews wurden durch Gromyko<sup>9</sup> und Kossygin<sup>10</sup> kommentiert. Sie haben eindeutig das weiter bestehende, vorrangige sowjetische Interesse an der Reduzierung ausländischer Streitkräfte herausgestellt.

3) Die uns vorliegenden sowjetischen Änderungen und Kommentare lassen im übrigen eine abschließende Beurteilung der sowjetischen Position nicht zu. (Offen ist beispielsweise die Frage, inwieweit die Truppenverminderung überhaupt als eigenständiges Verhandlungsthema betrachtet wird, weil Breschnew das Thema ausdrücklich als Detail im Zusammenhang mit den auf dem Parteitag in Moskau gemachten anderen Abrüstungsvorschlägen (z. B. Auflösung der ausländischen Militärstützpunkte) nennt.) Vor allem ist bisher nicht zu erkennen, ob die Sowjetunion bereit ist, über die in der Erklärung von Rom ausdrücklich erwähnten, für uns zentralen Kriterien,

- Erhaltung des Kräfteverhältnisses
- Ausgewogenheit
- angemessene Verifikation

zu verhandeln. Die Äußerung Gromykos gegenüber Botschafter Beam, man sei in Moskau durch die Idee „ausgewogener (balanced) Truppenreduzierungen“ alarmiert worden, läßt daran zweifeln.

4) Hinsichtlich der Motivation für die Ausführungen Breschnews zu diesem Zeitpunkt sind wir auf Vermutungen angewiesen. Wahrscheinlich ist<sup>11</sup>, daß Breschnew mit der Wiederholung seiner Äußerungen vom 30. März das Thema Truppenverminderung als sowjetischen Vorschlag vor der Frühjahrskonferenz

<sup>9</sup> Am 17. Mai 1971 fand ein Gespräch des sowjetischen Außenministers Gromyko mit dem amerikanischen Botschafter in Moskau, Beam, statt. Vortragender Legationsrat Ruth notierte am 18. Mai 1971 dazu, nach Auskunft der amerikanischen Botschaft habe MBFR im Mittelpunkt des Gesprächs gestanden: „1) Das Problem der Ausgewogenheit im Anschluß an das entsprechende Kriterium der Erklärung von Rom. Gromyko hat sich hierzu kritisch geäußert und betont, die Sowjetunion sei der Ansicht, Gespräche über Truppenverminderungen sollten nicht mit Vorbedingungen verknüpft werden. 2) Die Frage des Rahmens für die Diskussion der Truppenverminderung: Die Sowjetunion betrachte das Thema als zu kompliziert, um es auf einer KSE erörtern zu können. Deshalb Diskussion in einem Sonderorgan der KSE oder außerhalb einer KSE. Dabei gebe die Sowjetunion der Diskussion unabhängig von KSE den Vorzug. 3) Zur Frage ausländischer Streitkräfte/einheimischer Streitkräfte hat Gromyko betont, daß die Beschränkung auf ausländische Streitkräfte die Diskussionen erleichtern würde, deutete aber die Bereitschaft an, auch die Verminderung einheimischer Streitkräfte zu diskutieren. Insofern wurde die von Breschnew angedeutete Veränderung der sowjetischen Position bestätigt.“ Vgl. VS-Bd. 4604 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1971.

<sup>10</sup> Dazu wurde in der Presse berichtet, Ministerpräsident Kossygin habe sich am 18. Mai 1971 in einer Tischrede anläßlich des Besuchs von Ministerpräsident Trudeau in Moskau zu Fragen der Verminderung von Streitkräften und Abrüstung geäußert: „Der sowjetische Ministerpräsident Kossygin hatte, wie UPI aus der sowjetischen Hauptstadt berichtete, die Reduzierung ausländischer Truppen in Europa gefordert. Wenn der Westen hierzu Bereitschaft zeige, werde die Sowjetunion alles ihr Mögliche tun, um ein Abkommen zu erreichen. Damit präzisierter der sowjetische Ministerpräsident das Angebot, das Parteichef Breschnew in der vergangenen Woche gemacht hatte. Im Zusammenhang mit der Lage in Europa, sagte Kossygin, müsse der Minderung des Truppen- und Rüstungsbestandes große Aufmerksamkeit gezollt werden. Kossygin setzte sich zugleich wieder für die vom Ostblock vorgeschlagene europäische Sicherheitskonferenz ein. Wie dpa dazu aus Moskau berichtet, hat Trudeau von Kossygin jedoch nicht in dem Maße Klärung erhalten, daß er der NATO präzise Angaben über die sowjetischen Absichten in der Truppenreduzierungsfrage machen könne.“ Vgl. den Artikel „Hoffnung auf Truppen-Abbau in Europa: Moskau verzichtet jetzt auf Vorbedingungen“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 19. Mai 1971, S. 1.

<sup>11</sup> Diese beiden Wörter wurden von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Sicher scheint“.

der NATO<sup>12</sup> in Erinnerung rufen und versuchen wollte, in die NATO-Vorbereitungen und die gesamte westliche Öffentlichkeit ein Element der Unsicherheit zu tragen. Die Sowjetunion sieht offenbar eine Chance, durch eine zunächst vage Verhandlungsbereitschaft über Truppenverminderung die Gemeinsamkeit der NATO in der MBFR-Frage zu schwächen.

Es wird den Sowjets nicht entgangen sein, daß es innerhalb der Allianz unterschiedliche Auffassungen vor allem zum weiteren Procedere bei MBFR gibt. Sie haben möglicherweise damit gerechnet, diese Diskussion beeinflussen zu können. Eines der Hauptmotive für die neue sowjetische Taktik könnte auch der Versuch sein, den gegenüber KSE bestehenden Berlin-Vorbehalt<sup>13</sup> und den damit verbundenen Spannungstest durch eine baldige Multilateralisierung des MBFR-Themas und die thematische Ausweitung des MBFR-Rahmens zu unterlaufen und gleichzeitig für die DDR einen Aufwertungseffekt zu erzielen.

5) Es ist auch nicht auszuschließen, daß die Sowjetunion ein Interesse an bilateralen Gesprächen zwischen den Großmächten signalisieren wollte, möglicherweise in der Hoffnung, das SALT-Modell auszuweiten und das Vertrauen zwischen den europäischen Alliierten und den Vereinigten Staaten zu stören. Vielleicht hoffte die Sowjetunion auch, diejenigen Teile der öffentlichen Meinung in den Vereinigten Staaten und anderen Ländern beeinflussen zu können, die eine beiderseitige Truppenverminderung im Sinne des gegenseitigen Beispiels in Gang setzen wollen. In diesem Falle bestünde die Gefahr, daß an die Stelle des von uns angestrebten Versuchs, beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in einem kalkulierbaren Prozeß zu verhandeln, der zwar weniger komplizierte, aber riskante Wege der Vorleistungen auf gleichwertige Aktionen der anderen Seite oder auf einen künftigen Verhandlungsbeginn treten könnte.

6) Inwieweit die Äußerungen Breschnews gezielt auf die inneramerikanische Diskussion über das Mansfield-Amendment<sup>14</sup> gerichtet waren, läßt sich schwer beurteilen. In der Wirkung jedenfalls hat die Äußerung Breschnews der amerikanischen Regierung<sup>15</sup> genützt.<sup>16</sup> Auf diese Weise wurde aber andererseits die MBFR-Politik der NATO in ihrer schon jetzt stabilisierenden Funktion insoweit bestätigt, als sie der Tendenz nach einseitigen Truppenverminderungen entgegenwirkt. Wir haben durchaus Verständnis dafür, daß die amerikanische Regierung die Äußerungen Breschnews und das Gespräch Beam/Gromyko in ihrer Auseinandersetzung mit Mansfield besonders herausstellt. Wir vertrauen andererseits darauf, daß die amerikanische Regierung die MBFR-Politik des Bündnisses weiter mitträgt und keinen „Alleingang“ beabsichtigt.

<sup>12</sup> Zur NATO-Ministerratstagung am 3./4. Juni 1971 in Lissabon vgl. Dok. 197.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Ziffer 10 des Communiqués der NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970 in Brüssel; Dok. 11, Anm. 12.

<sup>14</sup> Zum Antrag des amerikanischen Senators Mansfield vom 11. Mai 1971 vgl. Dok. 179, Anm. 3.

<sup>15</sup> An dieser Stelle wurde von Ministerialdirektor von Staden gestrichen: „außerordentlich“.

<sup>16</sup> Botschafter Pauls, Washington, berichtete am 16. Mai 1971 über ein Gespräch mit dem amerikanischen Außenminister am 14. Mai 1971. Dabei habe Rogers erklärt: „Die Tiflis-Erklärung Breschnews zu MBFR sei zur rechten Zeit gekommen. Er rechne jetzt mit einer Mehrheit gegen das Mansfield-Amendment.“ Vgl. VS-Bd. 9833 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1971.

### III. Vorgehen der Allianz:

1) Die Äußerungen Breschnews enthalten Ansatzpunkte für eine Diskussion der MBFR-Thematik, die genützt werden sollten. Dies könnte durch eine positive Bewertung im Kommuniqué von Lissabon deutlich gemacht werden. Allerdings reichen die sowjetischen Äußerungen nicht aus, um schon jetzt beurteilen zu können, ob multilaterale Diskussionen fruchtbar sein könnten. Diese Frage muß in bilateralen Gesprächen weiter geklärt werden.

2) In künftigen Sondierungen müßte davon ausgegangen werden, daß die NATO an den in ihrem konkreten Initiativvorschlag in Rom formulierten Kriterien festhält und daß sie für uns nach wie vor die Grundlage der Erörterungen sind. Wir würden es begrüßen, wenn im Kommuniqué diese Tatsache klar zum Ausdruck käme. Wir würden auch einer ausdrücklichen Wiederholung der Kriterien von Rom zustimmen können.

3) Der Übergang zu multilateralen MBFR-Gesprächen wird wesentlich auch davon abhängen, ob die Sowjetunion bereit ist, die beiderseitigen Sicherheitsanforderungen zu berücksichtigen, d.h. auf der Basis der Leitsätze von Rom mit uns zu diskutieren oder wenigstens konkret zu diesen Kriterien Stellung zu nehmen. Es wird auch zu prüfen sein, ob Aussicht bestünde, die multilaterale Diskussion auf die MBFR-Thematik zu begrenzen und dabei den Aufwertungseffekt zu neutralisieren.

Im übrigen darf der bilaterale intensiverte Gedankenaustausch nicht auf die Sowjetunion beschränkt bleiben, sondern muß die anderen Mitglieder des Warschauer Pakts einbeziehen.<sup>17</sup>

4) Die Vereinigten Staaten haben als erste NATO-Regierung nach der Rede Breschnews in Tiflis mit der sowjetischen Regierung gesprochen und damit den Prozeß intensiverer bilateraler Gespräche in Gang gesetzt. Wir haben Verständnis dafür, daß die amerikanische Regierung ein besonderes Interesse an bilateralen sowjetisch-amerikanischen Sondierungen über MBFR zu diesem Zeitpunkt hat. Da dies jedoch der Beginn eines verstärkten Gedankenaustauschs sein kann, an dem sich alle interessierten Regierungen beteiligen können, bedarf es in der NATO besonders enger Konsultation und, wenn möglich, vorheriger Koordination.

5) Unter Umständen kann es zweckmäßig sein, in Lissabon gemeinsam zu beraten, ob und zu welchem Zeitpunkt es nützlich sein könnte, den Außenminister einer verbündeten Regierung oder eine andere geeignete Persönlichkeit zur Führung exploratorischer Gespräche über die Grundlagen zukünftiger Verhandlungsmöglichkeiten im Auftrag<sup>18</sup> der Allianz zu bitten.

6) Das Kommuniqué von Lissabon müßte u. a. davon ausgehen, daß die Mitglieder der Allianz

– nach wie vor auf der Basis der Kriterien von Rom stehen und daß wir darin die Richtlinien für unsere Sondierungen sehen;

<sup>17</sup> An dieser Stelle wurde von Staatssekretär Frank gestrichen: „Hierbei müßten allerdings Wege gefunden werden, um eine vorzeitige Aufwertung der DDR durch die Partner der Allianz zu vermeiden.“

<sup>18</sup> Dieses Wort wurde von Staatssekretär Frank handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Namen“.

- zu einer Intensivierung der Sondierungen mit allen interessierten Parteien auf den normalen diplomatischen Kanälen bereit sind;
- multilaterale Explorationen erst zu einem geeigneten, d.h. späteren Zeitpunkt ins Auge fassen werden, wenn insbesondere in den bilateralen Kontakten deutlicher geworden ist, ob eine Aussicht besteht, zu einer gemeinsamen Ausgangsbasis für die Verhandlungen zu gelangen. (Die Entscheidung hierzu muß die Allianz sich gemeinsam vorbehalten.)

Wir legen Wert darauf, den in Punkt 3 unseres Kommuniké-Entwurfs (Drahterlaß Nr. 2536 vom 17.5.1971 VS-v) enthaltenen letzten Satz beizubehalten: „(Die Minister) hoffen, daß es zu gegebener Zeit möglich sein wird, mit den interessierten Parteien multilaterale exploratorische Gespräche über MBFR zu beginnen.“ Dieser Satz hat durch die Diskussion über die Breschnew-Äußerungen zusätzliches Gewicht gewonnen.

7) In der Allianz sollte unter dem Eindruck der gegenwärtigen Aktualität des Themas MBFR die Entwicklung eines von der Allianz insgesamt getragenen, kalkulierbaren integralen MBFR-Verhandlungsprogramms beschleunigt werden. Außerdem sollte nach Lissabon intern Klarheit darüber gewonnen werden, in welchem Rahmen und mit welchen Teilnehmern zu gegebener Zeit multilateral über MBFR gesprochen werden kann.

IV. Sie werden gebeten, gegebenenfalls Ihre Argumentation auf die in Abschnitt II und III niedergelegten Gedankengänge zu stützen. Zusätzlich kann hinsichtlich der sowjetischen Motive auf FS 957 VS-v vom 18.5.1971 aus Moskau<sup>19</sup> zurückgegriffen werden.

[gez.] Frank<sup>20</sup>

VS-Bd. 4555 (II B 2)

<sup>19</sup> Gesandter Lüders, Moskau, analysierte die Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, am 14. Mai 1971 in Tiflis: „Dieser Vorstoß muß im Zusammenhang mit der gesamten gegenwärtigen Europapolitik der Sowjetunion gesehen werden. Das KSE-Projekt ist trotz der Sympathie, die ihm auch von manchen westeuropäischen Staaten entgegengebracht wird, ebenso festgefahren wie die Ratifizierung der Ostverträge, weil beide in Abhängigkeit geraten sind zu einem erfolgreichen Abschluß der Berlin-Verhandlungen. Diese aber lassen vorerst noch keinen Schluß zu, ob die Sowjets zu substantiellen Zugeständnissen bereit sind. [...] Wie auch die Bundesregierung früher erklärt hat, steht und fällt unser Interesse für KSE mit der Einleitung von MBFR-Verhandlungen. Gibt sich Breschnew der Hoffnung hin, in den westeuropäischen NATO-Ländern mit einem solchen Tagesordnungspunkt das Interesse für die KSE so anzufachen, daß man bereit ist, unabhängig von den Berlin-Verhandlungen der KSE näherzutreten?“ Lüders erläuterte weiter: „Nachdem die Sowjetunion mit Besorgnis sieht, wie die Initiativen in weltpolitischen Fragen vermehrt von den USA und auch China ausgehen (Rogers-Mission in Ägypten, Ping-Pong-Diplomatie im Fernen Osten) und wie die Sowjetunion an Brennpunkten des Geschehens wie Vietnam und Ostpakistan praktisch anderen das Handeln überlassen muß, mag für Breschnew der Gesichtspunkt mitspielen, in der für die Sowjetunion so wichtigen Frage der Truppen- und Rüstungs-Reduzierung in Mitteleuropa sich das Gesetz des Handelns nicht aus der Hand nehmen zu lassen. [...] Es wäre bedenklich, in der Sache selbst den Darlegungen Breschnews aus Vorurteil nur Mißtrauen und Ablehnung entgegenzubringen, eben weil von sowjetischer Seite nichts Gutes kommen könne. Unabhängig von allen taktischen Erwägungen, die bei den Sowjets mitspielen, darf ohne wishful thinking angenommen werden, daß die Sowjetunion ein echtes eigenes Interesse hat, die Lage in Mitteleuropa auch durch beschränkte Truppenreduzierung zu konsolidieren, um so die eigene Sicherheit in diesem der Sowjetunion vorgelagerten Raum zu verstärken. Sicherlich besteht auch das Bestreben, diesen Weg gleichzeitig dafür nutzbar zu machen, um die Amerikaner aus Europa zu verdrängen bzw. ihnen den allmählichen Rückzug zu erleichtern. Aber diese Tendenz findet ihre natürliche Beschränkung in der Erkenntnis der Führung der SU, daß sich die sowjetischen Streit-