

Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa zu respektieren und alle Grenzen als unverletzlich zu betrachten.

In diesem Zusammenhang stellt die Regierung der Bundesrepublik Deutschland folgendes fest:

Der heute unterzeichnete Vertrag steht nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland, (unter Wahrung der legitimen Interessen aller Beteiligten) an der Schaffung einer europäischen Friedensordnung mitzuwirken, die dem deutschen Volk seine Einheit auf der Grundlage der freien Selbstbestimmung wiedergibt.

Genehmigen Sie, Herr Minister, die Versicherung meiner ausgezeichnetsten Hochachtung.

(Unterschrift)“

VS-Bd. 4477 (II A 1)

307

Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Rumor in Rom

Z A 5-80.A/70 geheim

14. Juli 1970¹

Aufzeichnung über ein Gespräch zwischen dem Herrn Bundeskanzler und dem amtierenden italienischen Ministerpräsidenten, Herrn Mariano Rumor, in dessen Privatwohnung in Rom am 14. Juli 1970, um 9.30 Uhr, in Anwesenheit von StS Dr. Frank, Botschafter Lahr und des diplomatischen Beraters von Ministerpräsident Rumor, Gesandten Catalano.

Ministerpräsident Rumor dankte dem Herrn Bundeskanzler zunächst dafür, daß dieser ihm einen privaten Besuch abstatte, da zu seinem tiefen Bedauern der geplante offizielle Besuch bei der italienischen Regierung nicht habe durchgeführt werden können.² Er habe die Regierungskrise selbst provoziert, weil es nicht möglich gewesen sei, zu einer Klärung zwischen den Parteien zu kommen.

¹ Durchdruck.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Dolmetscherin Bouverat am 23. Juli 1970 gefertigt.

² Der Besuch des Bundeskanzlers Brandt in Rom war ursprünglich für den 10. bis 13. Juli 1970 geplant; das Gespräch mit Ministerpräsident Rumor sollte am Vormittag des 10. Juli 1970 stattfinden. Vgl. dazu die Aufzeichnung der Protokollabteilung vom 23. Juni 1970; Referat I A 4, Bd. 403 A. Am 6. Juli 1970 war die italienische Regierung unter Ministerpräsident Rumor, die auf einer am 28. März 1970 gebildeten Koalition aus der Christdemokratischen Partei, der Republikanischen Partei, der Sozialdemokratischen Partei und der Sozialistischen Partei basierte, zurückgetreten, da Einigkeit bestand hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Kommunistischen Partei in regionalen Körperschaften. Vgl. dazu den Artikel „Die Mitte-Links-Koalition in Italien ist zerbrochen“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 7. Juli 1970, S. 1.

Am 6. August 1970 übernahm eine personell nur geringfügig veränderte Koalition aus Christdemokratischer Partei, Republikanischer Partei, Sozialdemokratischer Partei und Sozialistischer Partei unter Ministerpräsident Colombo die Regierungsgeschäfte in Italien.

Er hoffe sehr, daß bald eine neue Regierung gebildet werde, die es ermögliche, die Zusammenarbeit wieder aufzunehmen und den Besuch des Herrn Bundeskanzlers nachzuholen.³

Der Herr *Bundeskanzler* dankte seinerseits dafür, daß ihm Gelegenheit zu dem privaten Besuch bei Herrn Rumor geboten worden sei. Er hoffe, daß die italienische Regierung Verständnis dafür habe, daß er den zweiten Teil des Besuchs in Rom – den offiziellen Besuch beim Heiligen Stuhl⁴ – zum geplanten Zeitpunkt durchgeführt habe. Er habe im Vatikan nicht den Eindruck erwecken wollen, daß der Besuch beim Papst jeweils nur als Anhängsel zum Besuch bei der italienischen Regierung betrachtet werde. Er (der Herr *Bundeskanzler*) glaube, daß dies im Vatikan geschätzt und beim Quirinal verstanden worden sei. Er halte sein Gespräch mit Paul VI. und dessen Mitarbeitern für sehr nützlich.

Der Herr *Bundeskanzler* führte weiter aus, er sei erfreut, den Worten von Herrn Rumor entnehmen zu können, daß Aussicht auf eine schnelle Überwindung der italienischen Regierungskrise bestehe. Dies könne man nur hoffen, da in Europa zur Zeit eine ganze Reihe von Fragen anstünden, bei deren Lösung die aktive Mitwirkung der italienischen Regierung unerlässlich sei, wenn auch mehrere internationale Gremien unter italienischem „Kommando“ stünden, wie die EWG, NATO usw.

Rumor antwortete, daß er den Besuch des Herrn *Bundeskanzlers* im Vatikan nicht nur für sehr gut halte, sondern aus den genannten Gründen eine weitere Verschiebung für unschön gefunden hätte. Außerdem habe er dadurch die Gelegenheit zu einem kurzen Meinungs- und Informationsaustausch mit dem Herrn *Bundeskanzler* über Fragen, bei denen die Interessen der beiden Länder eng miteinander verflochten seien.

Es sei unbedingt erforderlich, daß Italien baldmöglichst wieder eine Regierung habe, um – abgesehen von der italienischen Führungsposition in der NATO und der EWG – wieder voll an der politischen Verantwortung teilhaben zu können. Die italienische Verfassung⁵ sehe allerdings vor, daß die vorherige Regierung jeweils bis zur Bildung der neuen Regierung weiter amtiere, so daß Italien z. B. bei der wichtigen Brüsseler Sitzung vom 20. und 21. Juli⁶ in jedem Fall vertreten sein werde.

Präsident Rumor sprach sodann den Wunsch aus, mit dem Herrn *Bundeskanzler* über drei Problemkreise zu sprechen: Europapolitik – Lage im Mittelmeer – Ost-West-Beziehungen.

Was die europäische Entwicklung betreffe, seien sich der Herr *Bundeskanzler* und er selbst, Rumor, in Den Haag darüber einig gewesen – und diese Haltung habe wesentlich dazu beigetragen, ein positives Ergebnis der Gipfelkonferenz herbeizuführen –, daß die Europäische Gemeinschaft erweitert, politisch weiter-

³ Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 23. bis 25. November 1970 zu einem offiziellen Besuch in Rom auf. Vgl. dazu Dok. 566 und Dok. 567.

⁴ Für das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Papst Paul VI. am 13. Juli 1970 vgl. Dok. 305.

⁵ Für den Wortlaut der italienischen Verfassung vom 27. Dezember 1947 vgl. CONSTITUTIONS, III, S. 500 – 527.

⁶ Zur EG-Ministerratstagung vgl. Dok. 326.

entwickelt und „vertieft“, d.h. auf wirtschaftlich-technischem Gebiet gefestigt werden sollte.⁷

Nun habe der Herr Bundeskanzler kürzlich den französischen Staatspräsidenten Pompidou in Bonn gesehen.⁸ Er – Rumor – erlaube sich, die in diesem Zusammenhang in Italien bestehenden Sorgen darzulegen und den Herrn Bundeskanzler gegebenenfalls um Erläuterung einiger Punkte zu bitten. Es handle sich dabei um drei Aspekte:

- 1) Man befürchte in Italien, daß die französische Regierung auch weiterhin einige Schwierigkeiten in den Weg legen oder Hürden errichten wolle, die von außen vielleicht nicht leicht erkennbar, aber gerade für Deutschland und Italien von besonderem Interesse seien. In bezug auf die Erweiterung⁹ sei darauf zu achten, daß die erste Etappe von französischer Seite nicht verwässert werde durch den Hinweis auf umfassendere Zukunftsvisionen – die durchaus anzustreben seien, aber erst in einem viel späteren Zeitpunkt Gestalt gewinnen könnten; dadurch würde möglicherweise der ganze Rhythmus der Weiterentwicklung verlangsamt, was nicht dem Wunsch der italienischen und sicher auch nicht dem der deutschen Regierung entsprechen könne.
- 2) Es herrschten in Italien Zweifel und Ungewißheit darüber, ob die französische Regierung bereit sei, die Studien zur politischen Einigung Europas intensiv voranzutreiben.
- 3) Man sei in Italien nicht sicher, ob bestimmte politisch-technische Fragen so weit vertieft würden, daß es zu einer echten Weiterentwicklung der Wirtschaftsgemeinschaft kommen könne.

Falls der Herr Bundeskanzler über diese Punkte mit Pompidou gesprochen habe und bereit sei, ihm, Rumor, darüber zu berichten, könnte sich das bisherige Bild für ihn vielleicht erhellen.

Der Herr *Bundeskanzler* erklärte in seiner Antwort, die Gespräche, die er 1 ½ Wochen vorher mit Pompidou geführt habe, seien „besonders angenehm und harmonisch“ verlaufen mit Ausnahme eines einzigen Punktes – Verifikationsabkommen EURATOM-IAEO¹⁰ –, bei dem noch Schwierigkeiten bestünden. Pompidou habe aber zugesagt, daß er die neuen deutschen Anregungen prüfen werde. Weniger entgegenkommend habe sich hier Außenminister Schumann gezeigt, aber mit Sicherheit habe Präsident Pompidou das letzte Wort. Abgesehen davon seien die Dinge gut verlaufen.

Was die von Herrn Rumor angeschnittenen Themen betreffe, liege es

- 1) im Interesse Italiens und Deutschlands, bis Ende Juli das zu vereinbaren, was politisch möglich sei. Dies sei sicherlich weniger, als die beiden Gesprächspartner wünschten. Aber in der Politik sei man oft gezwungen, angesichts des

⁷ Vgl. dazu Ziffer 15 des Communiqués über die Konferenz der Staats- oder Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten am 1./2. Dezember 1969 in Den Haag; Dok. 11, Ann. 13.

⁸ Zu den deutsch-französischen Konsultationsgesprächen am 3./4. Juli 1970 vgl. Dok. 291–294.

⁹ Die Verhandlungen über einen Beitritt Großbritanniens, Dänemarks, Irlands und Norwegens zu den Europäischen Gemeinschaften begannen am 30. Juni 1970. Vgl. dazu Dok. 289.

¹⁰ Zum Stand der Vorbereitungen für ein Verifikationsabkommen zwischen EURATOM und IAEA vgl. Dok. 210.

Unerreichbaren sich mit dem zu begnügen, was möglich sei, vorausgesetzt natürlich, daß dieses nicht im Widerspruch zu den eigenen Zielen liege. Regelmäßige Konsultationen seien sicher hilfreich und nützlich. Pompidou habe vor dem Besuch in Bonn die Ausrichtung der Europapolitik seiner Regierung etwas modifiziert dargelegt: Er habe nicht mehr von der „Europe des Patries“, sondern von der „Europe des Gouvernements“ gesprochen. Er selbst (der Herr Bundeskanzler) habe aber diesen Punkt nicht mit ihm erörtert, da er eine theoretische Auseinandersetzung darüber für steril halte. Wichtig sei es, wie gesagt, eine Vereinbarung über regelmäßige Konsultationen zu treffen.

2) Hinsichtlich des Beitritts von Großbritannien sehe er die Schwierigkeiten eher bei gewissen Strömungen der „quasi-gaullistischen“ Partei in Frankreich. Derartige Probleme im Zusammenhang mit bestimmten Nuancierungen und Strömungen innerhalb der einzelnen Parteien seien ja auch in anderen Ländern bekannt. Pompidou habe in seinem Kabinett ebenfalls damit zu schaffen. Da es sich um einen Privatbesuch handle, könne er (der Herr Bundeskanzler) noch offener mit Rumor sprechen. Er glaube, daß es im beiderseitigen italienischen und deutschen Interesse sei, Pompidou und Chaban-Delmas zu stützen, denn Pompidou sei seiner Auffassung nach im Innern seines Herzens zu dem Ergebnis gelangt, daß die Erweiterung erfolgreich sein müsse. Er werde sicher hart um die Interessen Frankreichs ringen. Er (der Herr Bundeskanzler) halte es aber für wichtig, daß Italien und Deutschland versuchten, sich eng mit ihm abzustimmen, um ihm zu zeigen, daß sie gemeinsam mit ihm vorangehen und ihn nicht „austricksen“ wollten. Gerade weil Pompidous Politik von Debré und andern orthodoxen Gaullisten angefochten werde, dürfe nicht der Eindruck entstehen, daß man Frankreich etwa durch ein Zusammengehen mit England ausspielen wolle. Werde dies vermieden, so glaube er, daß man auf dem eingeschlagenen Weg vorankommen werde.

3) Was die Arbeiten des „Comité Werner“ zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion¹¹ betreffe, müsse man aufpassen, daß man sich nicht in eine unfruchtbare Auseinandersetzung um „die Henne und das Ei“ verliere. Auf deutscher Seite habe man die Notwendigkeit eines „effektiven Parallelismus“ betont. Wichtig sei, daß die Dinge trotz der bestehenden Schwierigkeiten nicht versandeten.

Der Herr Bundeskanzler führte weiter aus, daß er den von Präsident Rumor genannten drei Punkten noch einen weiteren hinzufügen möchte: die NATO.

Bei seinen Gesprächen mit den Franzosen – auch hierüber berichte er mit großer Offenheit – habe er die Frage gestellt, ob nicht die Möglichkeit bestünde, die Verbindung zwischen Frankreich und der NATO etwas zu verstärken, und zwar unabhängig von der Tatsache, daß Frankreich nicht beabsichtige, wieder in das integrierte Verteidigungssystem zurückzukehren¹². Von großer Bedeutung sei, daß Pompidou noch klarer als de Gaulle verstanden habe, daß die französische Rechnung nicht aufgehen würde, wenn die USA sich aus Europa zurückzögen. Alles „Gerede“ um eine mögliche Zusammenlegung der französischen und englischen Atomwaffen sei unsinnig, es sei denn, Frankreich kehre in die

11 Zur Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Ministerpräsidenten Werner vgl. Dok. 259, Anm. 3.

12 Frankreich schied am 1. Juli 1966 aus der militärischen Integration der NATO aus.

NATO zurück oder England scheide aus dem Bündnis aus, was beides nicht zu erwarten sei. Es ergebe sich aber die praktische Frage, wie die militärische Zusammenarbeit in Europa verstärkt werden könne. Dies sei nicht nur im Hinblick auf die Lage im Mittelmeer, sondern auch für Zentraleuropa wichtig, besonders aber auch für die Bundesrepublik, weil die Bemühungen auf dem Gebiet der Ostpolitik das Vorhandensein eines starken Bündnisses voraussetzen.

Wenn er (der Herr Bundeskanzler) die Entwicklung richtig einschätze, würden 1971 in den Vereinigten Staaten keine so harten Entscheidungen hinsichtlich eines möglichen Truppenabzugs aus Europa fallen, wie man es noch vor einigen Monaten hätte befürchten können.¹³ Es sei wahrscheinlich, daß der Senat und der Kongreß Präsident Nixon dabei unterstützen werden, im kommenden Jahr keinen drastischen Truppenabzug aus Europa zu beschließen. Dadurch würde man hier wieder etwas mehr Luft bekommen. Gleichzeitig müßte man sich aber überlegen, wie man diesen Prozeß fördern könnte. In diesem Zusammenhang sei es für Washington politisch-psychologisch wichtig zu wissen, ob Frankreich bereit sei, sich der NATO wieder etwas mehr zu nähern. Zweifellos würde dies eine für Europa günstigere Beschlüffassung erleichtern.

Ministerpräsident Rumor bat anschließend darum, noch zwei Punkte behandeln zu dürfen, die für Italien und für Europa von großer Bedeutung seien. Die letzte Bemerkung des Herrn Bundeskanzlers über die Permanenz der amerikanischen Truppen in Europa, den Wunsch nach enger Verbindung zur NATO, sowie die „interessanten Informationen“ über die Gespräche mit Pompidou seien geeignet, einen großen Teil der italienischen Öffentlichkeit zu beruhigen und zu beweisen, wie unbegründet etwa zutage tretende Sorgen über die deutsche Ostpolitik seien. Er selbst habe im übrigen diese Sorgen nie geteilt, sondern vielmehr in seiner Regierungserklärung vom April 1970 gleich zu Beginn zum Ausdruck gebracht, wie sehr er die Politik des Herrn Bundeskanzlers unterstützte.¹⁴

Seiner – Rumors – Auffassung nach sei der Stand der Dinge folgender:

- 1) Es werde angestrebt, mit der Sowjetunion zu einer Verständigung über ein Gewaltverzichtsabkommen zu gelangen, durch das, wenn nicht die Anerkennung, so doch die Unverletzlichkeit der Grenzen zu Polen und der Tschechoslowakei zugesichert werden solle.
- 2) Es seien eine Reihe von innerdeutschen Gesprächen geführt worden; hier habe man zur Zeit eine Denkpause eingeschaltet.
- 3) Wenn er es richtig verstehe, bestehe ein Parallelismus zwischen den Verhandlungen mit den osteuropäischen Staaten und den Vier-Mächte-Verhandlungen in Berlin.
- 4) Im Zusammenhang mit den Verhandlungen solle zugesichert oder eine Erklärung darüber abgegeben werden, daß die Bundesrepublik ihre Verbindungen zur

¹³ Zu einer möglichen Reduzierung der amerikanischen Truppenstärke in Europa vgl. Dok. 266, Ann. 3.

¹⁴ Am 13. April 1970 teilte Botschafter Lahr, Rom, mit, Ministerpräsident Rumor habe in seiner Regierungserklärung am 7. April 1970 SALT sowie die Gespräche der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR, Polens und der DDR als „positive Elemente der weltpolitischen Entwicklung“ bezeichnet: „Italien unterstütze diese Initiativen und wolle auch von sich aus aktiv werden, um zusammen mit den Verbündeten die europäischen Entspannung zu fördern.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 361, Referat I A 4, Bd. 404.

NATO und den europäischen Organisationen, denen sie angehört, aufrechterhalten wird.

Der Herr Bundeskanzler wisse sicherlich, daß bestimmte Strömungen in der öffentlichen Meinung der Auffassung seien, daß die Bundesrepublik langsam in Richtung auf Positionen abgleite, die er nicht als „neutralistisch“ bezeichnen möchte, die aber – er spreche hier mit „äußerster Offenheit“ – zu einer allgemeinen Schwächung des Verteidigungssystems auf dem europäischen Kontinent führen könnten.

Ministerpräsident Rumor brachte dann das Gespräch auf die Situation im Mittelmeerraum. Er frage sich, ob sein Eindruck richtig sei, daß die Sowjetunion, während sie einerseits versuche, in Zentraleuropa zu einer Milderung der Spannungen zu kommen, sich andererseits anschicke, zur endgültigen Eroberung des Mittelmeerraums zu schreiten. Dieses Gebiet sei aber wegen seiner geografischen und strategischen Lage sozusagen der „weiche Unterleib“ Europas. Italien sei besonders exponiert und könnte sich, falls ein Konflikt ausbrechen sollte, nicht verteidigen. Die Sowjetunion habe praktisch die gesamte Küste Nordafrikas – mit Ausnahme von Tunesien und Marokko – in Händen und habe gefährliche militärische Positionen in Ägypten. Sie habe auch bereits de facto herzliche Beziehungen zu dem jetzigen Regime in Griechenland. Man könne wohl sagen, daß die Gefahren im Mittelmeerraum heute größer seien als noch vor einigen Jahren an der Elbe und in Mitteleuropa. Besonders gefährdet sei zur Zeit die Insel Malta, die wegen ihrer strategischen Position ein begehrtes Ziel der Russen geworden sei.¹⁵ Er selbst – Rumor – habe die Insel Ostern besucht und festgestellt, welche Anstrengungen unternommen würden, um die Insel in die russische Einflußsphäre einzubeziehen.¹⁶

Er erlaube sich in diesem Zusammenhang zwei Empfehlungen auszusprechen: 1) Es sei von großer Bedeutung, daß die deutsche Präsenz im Mittelmeerraum verstärkt und die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den arabischen Staaten enger gestaltet würden. 2) Man sollte versuchen, durch Wirtschaftshilfe und Unterstützung die führenden Schichten der Versuchung zu entziehen, in die sowjetische Sphäre abzugleiten. Die Sowjets hätten verlockende wirtschaftliche Angebote gemacht. Der Hafen von La Valetta sei verlassen, und

¹⁵ Am 5. März 1970 restümierte Gesandter Gnadtke, Brüssel (NATO), einen Bericht des NATO-Generalsekretärs über ein Gespräch mit dem maltesischen Oppositionsführer Mintoff vom 17. Februar 1970: „Dabei habe Mintoff die Grundzüge einer Außenpolitik dargelegt, wie er sie nach dem von ihm für sicher angesehenen Wahlsieg im Jahre 1971 durchzuführen gedachte. Mintoffs Ausführungen hätten [...] in der Feststellung gegipfelt, daß Malta nur dann hoffen könne, vom Osten wie vom Westen „in Ruhe gelassen“ zu werden, wenn das NATO-Hauptquartier NAVSOUTH abgezogen werde. Mintoff habe zugegeben, auch mit den Sowjets Kontakte aufgenommen zu haben.“ Brosio habe daraus den Schluß gezogen, „daß die Sowjets ihnen nach einem Wahlsieg gebotene Chancen zu einem Vordringen in Malta sofort wahrnehmen würden. Für eine NATO-Hilfe, die sich noch zugunsten der jetzigen Regierung auswirken könne, sei der kritische Zeitpunkt gekommen.“ Vgl. den Schriftbericht; VS-Bd. 2727 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

¹⁶ Am 6. Juli 1970 gab Botschafter Grewe, Brüssel (NATO), Informationen von amerikanischer und britischer Seite weiter, wonach die UdSSR vom 26. bis 30. Mai 1970 in Malta Verhandlungen über eine Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen geführt habe: „Sowjets wollten sich an der demnächst stattfindenden Wirtschaftsmesse beteiligen und seien anscheinend bereit, die Handelsbeziehungen durch Einräumung besonders günstiger Preise zu fördern.“ Innerhalb der Allianz sei daher die „Notwendigkeit, Malta wirtschaftliche Hilfe auch seitens der NATO zu gewähren“, bekräftigt worden. Vgl. den Drahtbericht Nr. 792; VS-Bd. 2727 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

die Industriebetriebe hätten fast alle ihre Tore geschlossen, so daß die Arbeiter keine stabilen Arbeitsplätze mehr hätten, etwa wie in Triest kurz nach dem Krieg. Vom Standpunkt der allgemeinen Sicherheit in Europa aus betrachtet, halte er die Unterstützung Maltas für sehr wichtig. Es sei manchmal nötig, eine mit Opfern verbundene Politik zu betreiben.

Der Herr *Bundeskanzler* antwortete, in bezug auf den Mittelmeerraum habe man auch in Deutschland große Sorge, denn die Bundesrepublik sei ja durch die EWG-Mitgliedschaft ein Anrainerland dieses Meeres geworden. Er gehe davon aus, daß die VI. amerikanische Flotte im Mittelmeer bleibe, um so mehr, als sie nie in die Überlegungen über die weitere amerikanische Präsenz in Europa einzbezogen worden sei. Was er zur Haltung Frankreichs gegenüber der NATO gesagt habe, sei gerade auch in bezug auf das Mittelmeer von großer Bedeutung. Hier hätten Frankreich und Italien eine besondere Rolle zu erfüllen. Er glaube auch, daß man trotz bestimmter Gegenströmungen in den öffentlichen Meinungen die Kräfte in Spanien unterstützen sollte, die an einer Intensivierung der Beziehungen zu Europa interessiert seien.

Was die arabischen Staaten betreffe, sei die Bundesregierung bereit, ihre Bemühungen um eine Verbesserung des Verhältnisses zu diesen Staaten trotz aller Schwierigkeiten, ohne sich entmutigen zu lassen, fortzuführen.

Im Zusammenhang mit Malta führte der Herr *Bundeskanzler* aus, in seiner Außenministerzeit habe er Gelegenheit zu einem Gespräch mit dem dortigen Premierminister gehabt.¹⁷ Er (der Herr *Bundeskanzler*) glaube, daß in dieser Frage Italien die politische Führung in Westeuropa übernehmen sollte. Aus einer ganzen Reihe von Gründen, die er nicht zu erläutern brauche, wäre es dann für die anderen Länder leichter, einen Beitrag zu leisten. Er (der Herr *Bundeskanzler*) werde mit seinen Mitarbeitern überlegen, was die Bundesrepublik zusätzlich zu dem, was bereits geschehe, tun könne. Man könnte gerade diese Frage als einen der ersten Punkte zum Gegenstand der Kooperation unter den Sechs oder zwischen den Sechs und den anderen machen und gemeinsam überlegen, wie man Malta vor dem Untergang retten könne.

Der Herr *Bundeskanzler* ging dann über zur Ostpolitik, wobei er bemerkte, daß dieser Ausdruck nicht von deutscher Seite geprägt worden sei.

Man könne davon ausgehen, daß die deutsche Ostpolitik frei von Illusionen sei. Sie werde betrieben mit der Absicht, zu einem Ausgleich und einem „Modus vivendi“ mit dem Osten zu kommen in der Überzeugung, daß ein Gelingen den Westen nicht schwächen, sondern eher etwas stärken werde. Es sei außerhalb jeder Diskussion, daß kein bestehender Vertrag durch ein Gewaltverzichtsabkommen mit der Sowjetunion und den anderen Staaten des Warschauer Paktes beeinträchtigt würde. Dies beziehe sich auch auf die Vier-Mächte-Vereinbarungen über Deutschland als Ganzes, d. h. durch die angestrebten Abkommen werde eine Friedensvertragslösung nicht vorweggenommen. Das Gesagte gelte in besonderem Maße für Berlin. Die Interessen der Bundesrepublik und der Alliierten in Berlin seien zwar nicht ganz identisch, sie deckten sich jedoch. Es werde seitens der Bundesrepublik kein Vertrag mit der Sowjetunion zur Wirkung ge-

¹⁷ Ministerpräsident Borg Olivier hielt sich vom 8. bis 15. Mai 1968 in der Bundesrepublik auf. Vgl. dazu AAPD 1968, I, Dok. 151.

bracht werden, ohne daß eine volle Sicherheit in bezug auf die Rechte für Westberlin gewährleistet sei.

Es sei möglich, ja wahrscheinlich, daß die Gespräche mit der Sowjetunion relativ bald in die Phase eigentlicher Verhandlungen übergehen werden.¹⁸ Auch mit Polen würden die Gespräche wieder aufgenommen.¹⁹ Was die DDR, den anderen Teil Deutschlands, betreffe, so sei in der Tat – wie Rumor zu Recht gesagt habe – eine Denkpause eingetreten. Er (der Herr Bundeskanzler) glaube, daß zur Zeit harte Diskussionen innerhalb der Führung in Ostberlin stattfänden. Vermutlich hätten die Russen bereits ihren Einfluß gegenüber den ganz extremen Strömungen in Pankow zur Geltung gebracht. Er glaube zwar nicht, daß sich dadurch grundsätzlich etwas ändern werde, aber praktisch werde dies doch dazu führen, daß in den kommenden Monaten die Gespräche zwischen den beiden Teilen Deutschlands fortgesetzt werden könnten.

Auf die Frage von Ministerpräsident Rumor könne er (der Herr Bundeskanzler) für die jetzige Bundesregierung antworten, daß keine ernstzunehmende Gefahr bestehe, daß die Bundesrepublik in neutralistische Positionen abgleiten oder sich von der EWG und dem Atlantischen Bündnis absetzen könnte. Natürlich könne er keine Garantie für das übernehmen, was in zwanzig Jahren geschehen könne. Wie alle Politiker könne er nur für die Zeit sprechen, in der er lebe. Er sehe, wie gesagt, keine Gefahr und meine, daß auch etwaige „Outsiders“ nicht gefährlich seien. Eine andere Gefahr, daß die innenpolitische Kontroverse zu nationalistischen Verirrungen führen könnte, bestehe zwar, sie sollte aber nicht dramatisiert werden.

Innerhalb der Opposition, d. h. innerhalb der Christlich-Demokratischen Partei in der Bundesrepublik, seien die Auffassungen heute viel differenzierter, als sie auf der offenen Bühne zutage träten. Die Lage sei nicht so schwierig, wie sie sich jemandem darbiete, der nur die Tagesmeldungen der Zeitungen lese. Jedoch wäre es nicht schlecht, wenn einige ausländische Kollegen ihren in Deutschland in der Opposition stehenden Parteifreunden erläuterten, daß deren Ansichten über bestimmte Fragen vielleicht engstirniger seien, als man es von außen beurteile. Es könnte eine hilfreiche Orientierung sein, wenn mehr oder weniger gleichgesinnte politische Strömungen aus anderen Ländern zum Ausdruck brächten, wie sich die weltpolitischen Probleme aus ihrer Sicht zeigen.

Ministerpräsident *Rumor* dankte dem Herrn Bundeskanzler für seine Ausführungen und sagte zu, daß er sich insbesondere des zuletzt erwähnten Punktes annehmen wolle.

Das Gespräch endete um 10.40 Uhr.

Bundeskanzleramt, AZ: 221-30 100 (56), Bd. 34

¹⁸ Zum Beginn der Verhandlungen mit der UdSSR am 27. Juli 1970 vgl. Dok. 334 und Dok. 335.

¹⁹ Zum Auftakt der fünften Runde der Gespräche mit Polen über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses am 23. Juli 1970 vgl. Dok. 330.

308

**Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Ritzel,
Bundeskanzleramt**

30100-Ge 1/4/70 geheim

14. Juli 1970¹

Gespräch zwischen dem Herrn Bundeskanzler und Botschafter Zarapkin am 14. Juli 1970, ab 13.15 Uhr

(Außerdem anwesend waren Botschaftsrat Bogomolow und Ritzel)

Z. bemerkte, sowjetische Seite sei bereit, Vorgespräche über eine KSE zu führen. Sie könnten von Botschaftern oder Sonderbeauftragten geführt werden. Er würde hierüber gerne BM Scheel oder einem Beauftragten des BK nähere Ausführungen machen.

Der BK sagte zu, ihn wissen zu lassen, mit wem er Kontakte in Bonn aufnehmen könnte.²

Auf dieses Thema kam Z. beim Abschied zurück.

Das Thema Gewaltverzicht wurde unter Einschluß des möglichen Zeitablaufs für den Beginn von Verhandlungen erörtert. Z. wurde u. a. auf die Analyse der Ostpolitik der Bundesregierung in der FAZ vom 3. Juli³ hingewiesen.

Der BK bemerkte, daß BM Scheel in den nächsten Tagen in London und Washington mit seinen dortigen Kollegen sprechen werde.⁴ Dabei würden auch andere Fragen angeschnitten, denn BM Scheel sei seit der Regierungsbildung im Oktober 1969 noch nicht zu Gesprächen in der britischen und amerikanischen Hauptstadt gewesen. Auch in Moskau könnten andere als rein auf den Vertrag bezogene Probleme aufgegriffen werden. Z. stimmte zu.

Zum Gewaltverzichtsthema selbst machte der BK Ausführungen folgenden Inhalts:

Die Prüfung des Ergebnisses der Gespräche Gromyko–Bahr⁵ sei bei uns abgeschlossen. Dies habe einige Zeit erfordert und, trotz einiger unliebsamer Begleiterscheinungen, unseren ernsten Willen deutlich gemacht. Dem Bundesaußenminister werde es um einige Präzisierungen und um die erforderlichen Ergänzungen (z. B. Präambel) gehen. Der BK halte es für wahrscheinlich, daß BM

¹ Durchdruck.

Die Aufzeichnung wurde von Ministerialdirigent Ritzel, Bundeskanzleramt, mit Begleitschreiben vom 16. Juli 1970 an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Hofmann geleitet mit der Bitte „um Vorlage ad personam“ bei Bundesminister Scheel. Dazu führte Ritzel aus: „Herr Staatssekretär Bahr wird auf Bitte des Herrn Bundeskanzlers mit dem Auswärtigen Amt wegen der auf Seite 1 aufgeworfenen Frage die Verbindung aufnehmen.“

Hat Scheel laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats Hallier vom 8. August 1970 vorgelegen.

² Vgl. dazu das Begleitschreiben des Ministerialdirigenten Ritzel, Bundeskanzleramt; Anm. 1.

³ Vgl. den Artikel von Martin Kriele: „Der Streit um die Ostpolitik“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 3. Juli 1970, S. 9.

⁴ Zu den Gesprächen des Bundesministers Scheel mit dem britischen Außenminister Douglas-Home am 16./17. Juli 1970 in London und mit dem amerikanischen Außenminister Rogers am 17. Juli 1970 in Washington vgl. Dok. 315, Dok. 316 und Dok. 318.

⁵ Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

Scheel das sowjetische Außenministerium vorher über die durch ihn aufzuwerfenden Fragen unterrichten werde. Wegen des Termins für den Besuch von BM Scheel werde Botschafter Allardt tätig werden bzw. sei dies bereits erfolgt.⁶ BK würde es begrüßen, wenn auch ein allgemeiner Gedankenaustausch zustande käme und praktische Fragen (z. B. Generalkonsulate⁷, Luftverkehr⁸) erörtert werden könnten. Zarapkin werde bemerkt haben, daß die öffentliche Diskussion sachlicher geworden sei. Sowjetisches Entgegenkommen bei den bevorstehenden Verhandlungen würde die weitere Behandlung auf unserer Seite erleichtern.

BK wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß eine befriedigende Lösung für Berlin für uns von besonderer Bedeutung sei. Ohne in die Kompetenz der Drei bzw. Vier Mächte einzugreifen, sollte auch hierüber zwischen Bonn und Moskau ein offenes Wort gesprochen werden können.

Z. sagte, er habe hierüber ja schon mit BK Kiesinger im einzelnen gesprochen gehabt.⁹ Gegen das vom BK angeregte Gespräch habe er nichts einzuwenden, solange die Kompetenzen gewahrt blieben.

Z. berichtete, daß CDU-Politiker in letzter Zeit mit ihm Verbindung gesucht hätten. Er nannte Kiesinger, Barzel und Kohl; von ersterem meinte er, daß er politisch wohl keine Zukunft mehr habe.

Der BK sagte, er habe gegen solche Kontakte natürlich nichts einzuwenden. Sowjetische Seite möge ihre Gedanken offen erörtern.

Z. erwähnte, daß Bundestagsabgeordnete der FDP den Wunsch geäußert hätten, die Sowjetunion in der zweiten Augusthälfte zu besuchen. BM Genscher habe anklingen lassen, daß daraus vielleicht ein gemeinsamer Besuch von Abgeordneten der beiden Koalitionsparteien gemacht werden könne.

BK sagte, er sei hierüber nicht informiert; auch nicht darüber, ob der Gedanke einer gemeinsamen Reise von Abgeordneten aller drei Fraktionen weiter verfolgt werde. Er sei grundsätzlich für solche Reisen, gebe aber zu überlegen, ob dazu von sowjetischer Seite Initiativen vor dem Abschluß der Verhandlungen über den Gewaltverzicht ergriffen werden sollten. Er meine eher danach. Bei späterer Initiative solle man wohl zunächst an alle drei Bundestagsfraktionen denken. Reisen von Abgeordneten der Regierungsfraktionen seien auch denkbar.

⁶ Am 13. Juli 1970 teilte Bundesminister Scheel Botschafter Allardt, Moskau, mit, die Überlegungen für die Gewaltverzichtsgespräche seien so weit fortgeschritten, daß das Kabinett am 23. Juli 1970 über eine Verhandlungsaufnahme beschließen könne. Die Delegation aus der Bundesrepublik könne ab dem 26. Juli 1970 zur Verfügung stehen; die Festlegung des Verhandlungsbeginns werde der UdSSR überlassen. Vgl. dazu den Drahterlaß Nr. 674; VS-Bd. 4622 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

Am 23. Juli 1970 berichtete Botschaftsrat I. Klasse Peckert, Moskau, daß der sowjetische Außenminister Gromyko Scheel am 27. Juli 1970 um 10 Uhr empfangen wolle. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 1184; Referat II A 4, Bd. 1183.

Zum Gespräch am Vormittag des 27. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 334.

⁷ Zur Bereitschaft der Bundesregierung, Gespräche mit der UdSSR über die Errichtung von Generalkonsulaten in Hamburg und Leningrad aufzunehmen, vgl. Dok. 285, Anm. 6. Die Gespräche begannen erst am 21. Oktober 1970. Vgl. dazu Dok. 556.

⁸ Zu den Verhandlungen über ein deutsch-sowjetisches Luftverkehrsabkommen vgl. Dok. 417.

⁹ Vgl. dazu die Gespräche des Bundeskanzlers Kiesinger mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin am 22./23. Februar und am 1. März 1969 über Berlin; AAPD 1969, I, Dok. 74, Dok. 75 und Dok. 86.

Am Tisch wurden in Anwesenheit der Gattin des BK und der Damen Zarapkina, Bogomolowa und Ritzel Bemerkungen zur modernen Malerei, dem Neubau der sowjetischen Botschaft in Bonn¹⁰ und rein privaten Dingen gemacht.

Ritzel¹¹

VS-Bd. 10066 (Ministerbüro)

309

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II A 4-82.00-94.29-GV-1258/70 geheim

14. Juli 1970

Betr.: Gewaltverzichtsabkommen mit der SU;

hier: Vorunterrichtung der Regierung der UdSSR über die deutschen Änderungs- und Ergänzungswünsche zum Bahr-Gromyko-Papier¹

1) Bei der Vorunterrichtung ist zu berücksichtigen:

- a) Das Vorgespräch muß so angelegt sein, daß uns einerseits das Urteil darüber erleichtert wird, ob Verhandlungen auf der Grundlage unserer Vorstellungen aufgenommen werden können, während andererseits zu vermeiden ist, daß die Sowjets den Verhandlungsbeginn auf dieser Grundlage ausdrücklich ablehnen.
- b) Dem Vorteil, die sowjetische Reaktion möglicherweise schon im voraus kennenzulernen, steht die Gefahr gegenüber, daß die Sowjets uns gleich bei Ver-

¹⁰ Die sowjetische Regierung bemühte sich seit 1965 um ein Grundstück für ein neues Botschaftsgebäude. Das schließlich gewünschte Grundstück in Bad Godesberg bei Bonn lag jedoch innerhalb eines unter Landschaftsschutz stehenden Gebietes. Am 10. Februar 1969 verknüpfte die Bundesregierung ein Eingehen auf die sowjetischen Wünsche damit, daß der Bundesrepublik ein geeignetes Grundstück in Moskau für ein neues Kanzleigebäude zur Verfügung gestellt werde. Nachdem die sowjetische Regierung mit Verbalnote vom 30. September 1969 bestätigt hatte, hinsichtlich der Frage des Grundstücks und des Baus neuer Botschaftsgebäude in Bad Godesberg und Moskau nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit verfahren zu wollen, teilte Staatssekretär Duckwitz dem sowjetischen Botschafter Zarapkin mit, daß die Bundesregierung den Kauf des Grundstücks für die sowjetische Botschaft in die Wege geleitet habe. Vgl. dazu Referat II A 4, Bd. 1080. Vgl. dazu ferner AAPD 1969, II, Dok. 292.

Im August 1970 stand jedoch die Genehmigung der Stadt Bonn und des Regierungspräsidenten in Köln für eine Bebauung des Grundstücks noch aus. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Hoppe vom 25. August 1970; Referat II A 4, Bd. 1180.

11 Paraphe vom 16. Juli 1970.

1 Zu den Änderungswünschen der Bundesregierung an den Leitsätzen vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 300.

Für den darauf basierenden Vertragsentwurf vom 10. Juli 1970 sowie den Entwurf eines Schreibens zum Selbstbestimmungsrecht vgl. Dok. 306.

Am 13. Juli 1970 informierte Bundesminister Scheel Botschafter Allardt, Moskau, daß erwogen werde, die „sowjetische Seite über deutsche Änderungs- und Ergänzungswünsche im voraus“ zu unterrichten. Es stehe allerdings noch nicht fest, ob diese Unterrichtung durch Allardt oder durch Ministerialdirektor von Staden vorgenommen werden solle. Vgl. den Drahterlaß Nr. 674; VS-Bd. 4622 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

handlungsbeginn mit einer massiven Gegenposition konfrontieren, die das von Herrn Bahr Erreichte wieder zunichte macht.

c) Unsere Änderungs- und Ergänzungswünsche sind zu substantiell und zu umfangreich, als daß auf unterer Ebene innerhalb weniger Tage „verhandelt“ werden könnte.

d) Auch formell ist es schwierig zu „verhandeln“, solange die endgültige für den 23. 7. d.J. vorgesehene Kabinettsentscheidung² aussteht.

e) Das Vorgespräch darf nicht das Zustandekommen einer substantiellen Erklärung über die Viergespräche betreffend Berlin am 21. 7.³ gefährden, ohne die wir in Moskau im August kaum paraphieren und keinesfalls unterzeichnen könnten.

f) Wir können nicht allein aus dem „Text“ heraus argumentieren, da für die Sowjets nicht einzusehen wäre, wieso der Sonderbeauftragte des Bundeskanzlers⁴ diesem solchenfalls zustimmen konnte; wir müssen unsere Wünsche mithin auch mit unserer politischen Lage begründen (Parlament; öffentliche Meinung usw.). Solchen Argumenten sind aber auf beamteter Ebene Grenzen gesetzt.

2) Daraus ergeben sich Schlußfolgerungen für Zeitplan und Auftrag des Vorgesprächs:

a) Es sollte möglichst unmittelbar nach dem Vier-Mächte-Gespräch über Berlin am 21. 7.⁵ stattfinden; eigentlicher Verhandlungsbeginn wäre wohl frühestens Montag der 27. 7.; wenn das Vorgespräch am 22. 7. stattfände, blieben also drei Tage zur Entgegennahme und Analyse einer ersten sowjetischen Reaktion.

b) Das Vorgespräch sollte im Rahmen einer „Unterrichtung“ über unsere Vorstellungen und deren Gründe bleiben und die Instruktion des Gesprächsführers darauf beschränkt sein, sich zur Entgegennahme einer ersten sowjetischen Reaktion bereitzuhalten und hierauf nach Ermessen zusätzliche Argumente und Erläuterungen zu geben; dabei sollten wir uns aber nicht „verausgaben“.

c) Gegenständlich sollte das Vorgespräch auf die eigentlichen Artikel und den Optionsbrief beschränkt sein; der Interpretationsbrief (Alliierte Rechte; Berlin)⁶ ist streng genommen nicht deutsch-sowjetischer, sondern deutsch-alliierter Verhandlungsgegenstand; er sollte nicht schon bei Verhandlungsbeginn, erst recht nicht zuvor, eingeführt werden; dagegen muß der politische Zusammenhang mit einer Regelung für Berlin in jeder Gesprächsphase, also auch im Vorgespräch betont werden; der Interpretationsbrief über die europäische Integration⁷, der nicht ohne Gefahren und für die Sowjets ein völliges Novum ist und dessen

² Für die Instruktionen für Bundesminister Scheel, die am 23. Juli 1970 vom Kabinett beschlossen wurden, vgl. Dok. 328.

³ Korrigiert aus: „27.7.“

Zum sechsten Vier-Mächte-Gespräch über Berlin am 21. Juli 1970 vgl. Dok. 329.

⁴ Egon Bahr.

⁵ Vgl. dazu Dok. 329.

⁶ Vgl. dazu den Entwurf vom 10. Juli 1970 für eine Note an die Drei Mächte; Dok. 306.

⁷ Vgl. dazu den Entwurf vom 6. Juli 1970 für einen „Brief zur europäischen Option“; Dok. 300, Anm. 19.

Notwendigkeit deshalb noch einmal zu überprüfen wäre⁸, sollte in dieser Phase auch nicht eingeführt werden, obwohl es sich hier um einen deutsch-sowjetischen Verhandlungsgegenstand handelt; die Einführung dieser Gedankens – wenn überhaupt – sollte vom Verlauf der eigentlichen Verhandlungen abhängig gemacht werden;

d) „Texte“ sollten beim Vorgespräch weder übergeben noch mitgeteilt⁹, sondern nur „umschrieben“ oder als „mögliche Lösung“ unverbindlich erwähnt werden; andernfalls liefern wir Gefahr, sofort mit ausformulierten Gegentexten oder Ablehnung konfrontiert zu werden.

Die anliegende Aufzeichnung mit Einzelvorschlägen für die Instruktion des Gesprächsführers¹⁰ geht deshalb auch so vor, daß sie

- unseren jeweiligen Wunsch nennt,
- die geeignete „Umschreibung“ des Vorschlags folgen läßt,
- abschließend die den Sowjets gegenüber zu gebende Begründung unseres Wunsches vorschlägt.

Unsere Wünsche sind aufgeteilt in solche, die (in unserer Sicht) materielle oder aber nur redaktionelle Bedeutung haben. Die letzten sollten nicht zum Gegenstand des Vorgesprächs gemacht werden.

e) Mit Rücksicht auf die zusätzlich erforderliche „politische“ Begründung sollte der Gesprächsführer sich mit einem Brief des Bundesaußenministers an Außenminister Gromyko einführen, dessen Entwurf gleichfalls beiliegt¹¹;

⁸ Der Passus „der nicht ohne Gefahren ... zu überprüfen wäre“ wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wir werden in den Verhandlungen auf jeden Fall versuchen müssen, die Europa-Frage unterzubringen.“

⁹ Der Passus „Texte‘ ... mitgeteilt“ wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „[richtig].“

¹⁰ Dem Vorgang nicht beigefügt.

In der undatierten Aufzeichnung des Referats V1, die am 15. Juli 1970 von Ministerialdirektor von Staden Staatssekretär Frank vorgelegt wurde, wurde ausgeführt: „Der sowjetischen Seite sollte vor Ankunft des Herrn Ministers deutlich gemacht werden, daß der Vertrag nach Auffassung der Bundesregierung in zwei Richtungen gefährdet sein könnte. Politisch, wenn nicht einwandfrei klargestellt wird, daß trotz Respektierung der Grenze zur DDR eine Wiedervereinigungspolitik möglich bleibt und wenn Berlin durch Vier-Mächte-Verhandlungen nicht faktisch in den GV-Vertrag eingeschlossen würde; rechtlich, wenn nicht klargestellt wird, daß der GV-Vertrag kein Teilstabstitut eines Friedensvertrages ist. [...] Um den Vertrag politisch annehmbar zu machen, muß der Wiedervereinigungs-Brief angenommen und vereinbart werden, daß erst nach Abschluß der Berlin-Verhandlungen unterschrieben bzw. in Kraft gesetzt wird. Um den Vertrag rechtlich annehmbar zu machen, muß die Präambel den Friedensvertragsvorbehalt, den Verweis auf die Vereinbarungen von 1955 enthalten, muß Artikel 2 (Leitsatz 3) durch einen Verbindungssatz auf Artikel 1 (Leitsatz 2) bezogen werden und muß Artikel 2 (Leitsatz 3), Absatz 4 ohne den Halbsatz, „die die Westgrenze Polens bildet“, vereinbart werden. Die Aufgabe des deutschen Gesprächsführers für die Vorgespräche sollte daher eine Fact-finding-mission sein, um soweit möglich festzustellen, ob abschließende Verhandlungen schon jetzt möglich sind, oder ob noch eine Verhandlungsgrundlage unterhalb der Ministerebene vorzuschalten ist.“ Vgl. VS-Bd. 4623 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

Die Instruktionen wurden am 15. Juli 1970 von Ministerialdirigent Lahn an Botschafter Allardt, Moskau, übermittelt. Vgl. dazu den Drahterlaß Nr. 687; VS-Bd. 4623 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

¹¹ Dem Vorgang beigefügt. Vgl. VS-Bd. 4622 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.
Für die Endfassung des Schreibens vom 19. Juli 1970 an den sowjetischen Außenminister Gromyko vgl. Dok. 319.

f) Die von Botschafter Allardt erbetene Stellungnahme sollte in die Überlegungen einbezogen werden. Zu seiner Unterrichtung ist diese Aufzeichnung ihm drahtlich übermittelt worden.¹²

Hiermit dem Herrn Staatssekretär¹³ mit dem Vorschlag vorgelegt, die Aufzeichnung dem Herrn Minister¹⁴ vorzulegen und unter Hinzuziehung von Dg II A¹⁵, BR I Peckert und VLR Frau Baerensprung eine Stunde des Gesprächs im Bungalow am 15. 7. dafür zu reservieren. Die Aufzeichnung ist in sich Entscheidungsgrundlage. Anlagen folgen gesondert.¹⁶

Staden

VS-Bd. 4622 (II A 4)

310

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II A 4-82.00-94.29 GV-1264/70 geheim

15. Juli 1970

Betr.: GV-Abkommen mit der SU, Artikel 2;

hier: Einleitender Satz zur Verbindung Artikel 2 mit dem Artikel 1¹

Der beabsichtigte Verbindungssatz, der den Grenzartikel dem GV-Artikel unterstellt, erscheint mir als das beste verfügbare Mittel, um den Grenzartikel gegen politische Fehlinterpretationen (Anerkennung der Breschnew-Doktrin²) zu sichern.

In der jetzigen Fassung ist der Verbindungssatz (demgemäß ...) im ersten Absatz des Grenzartikels enthalten. Es wäre aber logischer, dem verfolgten Zweck angemessen und der Begründung, die wir den Sowjets geben müssen, auch entsprechend, wenn der Verbindungssatz vor die vier Absätze des Grenzartikels³

12 Vgl. dazu den Drahterlaß Nr. 681 des Ministerialdirektors von Staden vom 14. Juli 1970; VS-Bd. 4622 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

13 Hat Staatssekretär Frank am 15. Juli 1970 vorgelegen.

14 Dieses Wort wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hofmann am 16. Juli 1970 hervorgehoben. Dazu handschriftlicher Vermerk: „M[inister]B[üro]. Gemäß Rücksprache Schönfeld/Lahn zurück an Herrn D Pol. Konnte nicht mehr vorgelegt werden.“

Am 17. Juli 1970 vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „M[inister]B[üro] wie-
dervorgelegt. Die Vorlage muß wegen Ziffer 2 e stehen bleiben, die von meiner Reise unabhängig ist.
Hier ist eine Entscheidung erforderlich.“

Hat Bundesminister Scheel am 19. Juli 1970 vorgelegen.

15 Lothar Lahn.

16 Zur Vorunterrichtung der sowjetischen Regierung durch Botschafter Allardt, Moskau, vgl. Dok. 322.

1 Vgl. dazu den Entwurf der Bundesregierung vom 10. Juli 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR; Dok. 306.

2 Zur Breschnew-Doktrin vgl. Dok. 82, Anm. 31.

3 Der Passus „vor die vier ... Grenzartikels“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wenn möglich.“

Bundesminister Scheel vermerkte dazu handschriftlich: „Ja!“

gezogen würde, so daß diese vier Absätze ihm insgesamt eindeutig unterstellt sind.

Zumindest würde ich es für richtig halten, die Verhandlungen mit der sowjetischen Regierung auf dieser Grundlage zu beginnen und auf die jetzige Formulierung allenfalls als Rückfallposition zurückzugehen.

Hiermit dem Herrn Staatssekretär⁴ mit der Bitte um Billigung und Herbeiführung der Zustimmung des Herrn Ministers⁵ vorgelegt.

Staden

VS-Bd. 4622 (II A 4)

311

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Robert

III A 6-85.00-94.20

15. Juli 1970¹

Betr.: Gespräch des Herrn Staatssekretärs mit dem Leiter der polnischen Handelsvertretung in Köln, Herrn E.L. Piąkowski, am Donnerstag, den 16. Juli 1970, um 12.30 Uhr²

Anlg.: 1³

Es wird vorgeschlagen, folgende zwei Themen anzuschneiden:

I. Paraphierung des langfristigen Wirtschaftsabkommens⁴

Sachstand: Deutschland und Polen haben durch vertraulichen Briefwechsel vom 7.3.1963 die Errichtung von Handelsvertretungen (HV) vereinbart.⁵ Der von uns

⁴ Hat Staatssekretär Frank am 15. Juli 1970 vorgelegen.

⁵ Hat Bundesminister Scheel vorgelegen.

1 Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Berninger konzipiert.

2 Zum Gespräch des Staatssekretärs Freiherr von Braun mit dem Leiter der polnischen Handelsvertretung in Köln, Piąkowski, vgl. Ann. 9 und Ann. 15.

3 Dem Vorgang nicht beigefügt. Vgl. Ann. 12.

4 Zu den Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und Polen über ein Handelsabkommen vgl. Dok. 121.

Das Langfristige Abkommen mit Polen über den Warenverkehr und die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und wissenschaftlich-technischem Gebiet wurde am 23. Juni 1970 in Warschau paraphiert. Hilfsreferent Güntner legte dazu dar, daß am 19. Juni 1970 Einvernehmen über den Wortlaut des Abkommens erzielt worden sei. Es sei dann allerdings wenig Zeit gewesen, den Text juristisch zu überprüfen, da der Leiter der polnischen Handelsvertretung in Köln, Piąkowski, bereits am 18. Juni 1970 von Bundesminister Schiller die Zusage erhalten habe, daß das Abkommen bei dessen Aufenthalt am 23. Juni 1970 in Warschau paraphiert werde. Vgl. dazu die Aufzeichnung vom 17. Juli 1970; Referat III A 6, Bd. 414.

5 Am 7. März 1963 tauschten Ministerialdirektor Allardt, z. Z. Warschau, und der polnische Stellvertretende Außenhandelsminister Modrzewski Schreiben aus, in denen Aufgabenkreis und Status der Handelsvertretung der Bundesrepublik in Polen festgelegt waren. Die Schreiben, in denen Berlin (West) nicht erwähnt wurde, waren dem am gleichen Tag abgeschlossenen Abkommen über den

vorgesehene Text eines langfristigen deutsch-polnischen Wirtschaftsabkommens enthält in Art. 13 die Regelung, daß dieser Briefverkehr weiterhin in Kraft bleibt und Gegenstand des langfristigen Abkommens wird.⁶ Zweck dieser Verklammerung ist sicherzustellen, daß die Geltungsbereichsklausel des neuen Abkommens die Zuständigkeit unserer HV in Warschau für Wirtschaftsfragen West-Berlins regelt. Bei der Paraphierung des langfristigen Abkommens am 23.6.1970 bat jedoch der polnische Delegationsleiter⁷ darum, die Worte in Art. 13 des Abkommens „und Gegenstand dieses Abkommens werden“⁸ zu streichen. Botschafter Dr. Emmel erklärte sich hiermit unter dem Vorbehalt einverstanden, daß diese Worte wieder eingesetzt werden, sofern die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes sie für relevant halte.⁹ Der polnische Delegationsleiter nahm diesen Vorbehalt an. Die Nachprüfung der Abt. V ergab, daß unsere HV Warschau aufgrund der Streichung nicht mehr für West-Berlin zuständig wäre. In einer Besprechung mit dem Leiter der polnischen HV im Auswärtigen Amt am 10.7.1970 erklärte Botschafter Dr. Emmel, die Nachprüfung habe ergeben, daß der gestrichene Zusatz in Art. 13 rechtlich relevant sei und aus diesem Grunde

Fortsetzung Fußnote von Seite 1170

Handels- und Seeschiffahrtsverkehr beigefügt. Für das Schreiben von Allardt vgl. VS-Bd. 5651 (V 2); B 150, Aktenkopien 1963.

Die Einbeziehung von Berlin (West) in die Vereinbarung über die Handelsvertretung war allerdings durch eine Verklammerung mit dem Abkommen vom 7. März 1963 über den Handels- und Seeschiffahrtsverkehr sichergestellt. Dieses nahm in einem weiteren beigefügten Schreiben von Modrzewski an Allardt Bezug auf das Zahlungsprotokoll vom 16. November 1956, in dessen Artikel 5 festgelegt war: „Das Protokoll gilt auch für das Land Berlin (Berlin-West).“ Für den Wortlaut vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 1 vom 3. Januar 1957, S. 2.

Für den Wortlaut des Abkommens vom 7. März 1963 über den Handels- und Seeschiffahrtsverkehr vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 64 vom 2. April 1963, S. 1–3.

Vgl. dazu auch die Aufzeichnung des Referats V 1 vom 22. April 1963 vgl. VS-Bd. 5651 (V 2); B 150, Aktenkopien 1963.

6 Hilfsreferent Güntner führte dazu am 23. Juni 1970 aus, Botschafter Emmel, z. Z. Warschau, habe ihm um 10.40 Uhr telefonisch berichtet, daß die polnische Regierung eine Änderung des Artikels 13 des Abkommens wünsche. Der polnische Vorschlag sei durchgegeben, in der Rechtsabteilung geprüft und dort wiederum modifiziert worden. Der Text, der dann telefonisch der Handelsvertretung in Warschau mitgeteilt worden sei, habe gelautet: „1) Mit Inkrafttreten dieses Abkommens treten das Protokoll über den Zahlungsverkehr vom 16. November 1956 und das Protokoll über die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen einer Delegation der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und einer Delegation der Regierung der Volksrepublik Polen über den Handels- und Seeschiffahrtsverkehr vom 7. März 1963 einschließlich aller Zusatzprotokolle und Anlagen (Briefe) außer Kraft mit Ausnahme a) der Anlage C zu diesem Protokoll – das Protokoll über den Seeschiffahrtsverkehr –, b) der Briefe betreffend die Errichtung der Handelsvertretungen, die in Kraft bleiben und Bestandteil dieses Abkommens werden. 2) Der in Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 dieses Abkommens erwähnte Briefwechsel gilt bis zum 31. Dezember 1970 fort und tritt dann außer Kraft. Der darin geregelte Warenverkehr wird in Übereinstimmung mit den in diesem Abkommen festgelegten Grundsätzen abgewickelt.“ Vgl. Referat III A 6, Bd. 413.

7 Stanisław Struś.

8 Laut Aufzeichnung des Hilfsreferenten Güntner vom 23. Juni 1970 lautete der fragliche Passus: „und Bestandteil dieses Abkommens werden“. Vgl. Anm. 6.

9 In dem Gespräch des Staatssekretärs Freiherr von Braun mit dem Leiter der polnischen Handelsvertretung in Köln, Piąkowski, am 16. Juli 1970 konnte keine Annäherung in der Frage einer erneuten Änderung des Artikels 13 des parapierten Langfristigen Handelsabkommens erzielt werden. Braun sprach sich für eine schnelle Lösung aus und schlug Verhandlungen auf Expertenebene vor. Piąkowski wies darauf hin, „daß das Protokoll von 1963 eine für Polen befriedigende Lösung gewesen sei; nach seiner Interpretation habe dieses Protokoll jedoch eine Zuständigkeit der Handelsvertretung für Berlin nicht begründet“. Die Vorbehalte der Bundesregierung gegen Artikel 13 seien der polnischen Regierung noch nicht zur Kenntnis gebracht worden, eine solche Mitteilung würde „einer Vernichtung des für Deutschland in Polen bestehenden Good-will“ gleichkommen. Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Berninger vom 20. Juli 1970; Referat III A 6, Bd. 414.

entsprechend seinem bei der Paraphierung gemachten Vorbehalt wieder eingesetzt werden müsse. Herr Piątkowski erklärte sich hiermit jedoch nicht einverstanden und ließ folgende Rechtsauffassung erkennen:

- Polen und Deutschland seien sich einig, daß sich das neue Wirtschaftsabkommen mit seinen Regelungen für den Waren- und Zahlungsverkehr und für die Kooperation auf West-Berlin erstrecke. Für die Zuständigkeit der Handelsvertretungen der beiden Staaten gelte jedoch etwas anderes.
- Die polnische HV Köln sei nur für das Gebiet der „Bundesrepublik Deutschland“, nicht jedoch für die „besondere rechtliche Einheit West-Berlin“ zuständig.
- Eine vertragliche Regelung mit dem Inhalt, daß die deutsche HV Warschau für West-Berlin zuständig sei, sei für Polen unzumutbar. Es sei jedoch durchaus denkbar, daß Polen faktisch keine Einwendungen dagegen erheben werde, wenn die deutsche HV Warschau in Wirtschaftsangelegenheiten West-Berlins tätig werde.
- Bei der Paraphierung sei kein deutscher Vorbehalt gemacht worden.

Eine eingehende Erörterung der rechtlichen Tragweite des gestrichenen Zusatzes, über die sich die Polen ohnehin im klaren sein dürften, würde die Wiedereinsetzung des Zusatzes nur erschweren. Es wird vorgeschlagen, in der Gesprächsführung auf folgendes hinzuweisen:

- Unsere Rechtsabteilung ist zu dem Ergebnis gekommen, daß der in Art. 13 bei der Paraphierung gestrichene Zusatz für uns unverzichtbar ist. Wir können das Abkommen ohne diesen Zusatz oder eine gleichwertige Regelung im Rahmen eines vertraulichen Briefwechsels nicht unterzeichnen.¹⁰
- Zweck des Zusatzes ist die Verklammerung früher getroffener Regelungen, die weiter in Kraft bleiben, mit dem neuen Wirtschaftsabkommen. Es handelt sich bei diesen früheren Regelungen um den Briefwechsel über die Errichtung der Handelsvertretungen und das Protokoll über den Seeschiffahrtsverkehr aus dem Jahre 1963. Aufgrund der in Art. 13 vorgenommenen Streichung ist der räumliche Geltungsbereich des Protokolls über den Seeschiffahrtsverkehr nicht mehr geregelt.
- Der Geltungsbereich des neuen Abkommens im weitesten Sinne des Wortes muß mit dem Geltungsbereich identisch sein, der für das vorangegangene und nunmehr aufgehobene Protokoll bestand. Das neue Abkommen darf nicht zu einer Verschlechterung der Rechtsposition eines der beiden Vertragspartner führen.

¹⁰ Am 29. Juli 1970 schlug Vortragender Legationsrat I. Klasse von Schenck folgendes Schreiben als Anlage zum Handelsabkommen mit Polen vor: „Herr Vorsitzender, unter Bezugnahme auf das heute unterzeichnete Abkommen über ... beeibre ich mich, Ihnen vorzuschlagen, daß das heute unterzeichnete Langfristige Abkommen über den Warenverkehr und die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und wirtschaftlich-technischem Gebiet, das fortgeltende Protokoll über den Seeschiffahrtsverkehr und die fortgeltenden Briefe über die Errichtung der Handelsvertretungen vom 7. März 1963 den gleichen räumlichen Geltungsbereich haben oder behalten werden, den die beiden Protokolle über den Zahlungsverkehr vom 16.11.1956 und über den Handels- und Seeschiffahrtsverkehr vom 7.3. 1963 gehabt haben.“ Vgl. Referat III A 6, Bd. 414.

- In den letzten 10 Jahren war die Entwicklung unseres bilateralen Handels mit keinem osteuropäischen Land auch nur annähernd so schlecht wie mit Polen. Beispielsweise steht einer durchschnittlichen Steigerung unserer Einfuhr aus den osteuropäischen Ländern von 163 % ein Anstieg unserer Einfuhr aus Polen von nur 56 % gegenüber. Wir würden es begrüßen, wenn durch baldige Unterzeichnung des Abkommens nunmehr Schritte eingeleitet würden, diesen Rückstand aufzuholen.
- Wir können das Abkommen in der paraphierten Form nicht unterzeichnen und haben dementsprechend die erforderliche Genehmigung des Ministerrats der EG bisher nicht beantragt. Die letzte Sitzung des Ministerrats vor der Sommerpause findet am 21. Juli 1970 statt. Wir schlagen vor, über die Fassung des Art. 13 so schnell wie möglich eine Einigung zu erzielen, damit das bereits paraphierte Abkommen am 21.7.1970 genehmigt werden kann und nicht monatelang liegenbleibt. Sofern Polen sich außerstande sehen sollte, der Ergänzung des Art. 13 um den gestrichenen Zusatz zuzustimmen, sind wir bereit, sofort in Verhandlungen über eine Neufassung dieser Bestimmung oder über eine Neufassung des das Abkommen ergänzenden Briefwechsels einzutreten.¹¹

II. Polnische Beschwerde über wirtschaftliche Diskriminierung

In einer Arbeitsgruppensitzung im Rahmen der 4. deutsch-polnischen Gesprächsrunde am 10.6.1970 übergab der stellvertretende Leiter der Westeuropa-Abteilung im polnischen Außenhandelsministerium, Botschafter Dobrowolski, einen Vermerk über angebliche wirtschaftliche Diskriminierungen Polens durch Deutschland, der in der Übersetzung des Sprachendienstes als Anlage beigefügt ist.¹² Polen beschwert sich darüber, daß es als GATT-Mitglied bei unseren

11 Am 25. September 1970 notierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Klarenaar über den Stand der Vorbereitungen für die Unterzeichnung des Langfristigen Handelsabkommens: „Die Einbeziehung von Berlin [...] ist durch eine Vereinbarung in einem vertraulichen Briefwechsel sichergestellt worden, wonach das in Rede stehende Abkommen den gleichen räumlichen Geltungsbereich hat, den die beiden Protokolle über den Zahlungsverkehr vom 16. November 1956 und über den Handels- und Seeschiffahrtsverkehr vom 7. März 1963 gehabt haben. [...] In Ergänzung zu diesem vertraulichen Briefwechsel wurde in einem zweiten vertraulichen Briefwechsel vereinbart, daß die sachlichen und räumlichen Zuständigkeiten der beiderseitigen Handelsvertretungen die gleichen bleiben, wie sie in den Briefen über ihre Errichtung im Rahmen des Protokolls über den Handels- und Seeschiffahrtsverkehr vom 7. März 1963 vereinbart worden waren.“ Vgl. Referat III A 6, Bd. 414.

Der EG-Ministerrat ermächtigte die Bundesrepublik am 29. September 1970, das Handelsabkommen mit Polen zu unterzeichnen. Vgl. dazu das Schreiben des EG-Ministerrats vom 2. Oktober 1970; Referat III A 6, Bd. 414.

Das Langfristige Abkommen zwischen mit Polen über den Warenverkehr und die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischem Gebiet wurde am 15. Oktober 1970 in Warschau unterzeichnet. Für den Wortlaut vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 211 vom 11. November 1970, S. 1f.

12 Dem Vorgang nicht beigefügt.

Die polnische Regierung führte in dem Aide-mémoire vom 6. Juni 1970 aus: „Seit 1961 ist in der BRD das Außenwirtschaftsgesetz in Kraft, demzufolge die Verwaltungsorgane in den Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland so weit wie nur möglich den Grundsatz der Außenwirtschaftlichen Freiheit anzuwenden haben. Die gegenüber Polen im Warenverkehr praktizierten Beschränkungen ergeben sich nicht aus dem Gesetz selbst, sondern lediglich aus den von der Bundesregierung verabschiedeten Durchführungsbestimmungen (Außenwirtschaftsverordnung). [...] Es geht uns hauptsächlich um die Aufhebung des gegenüber Polen geltenden Grundsatzes betreffend die Lizzenzen und Ausschreibungen, das heißt um die Sicherstellung der Liberalisierung de jure für Polen. Die beim Handel mit Polen praktizierten Beschränkungen ergeben sich aus der Einordnung Polens in die Liste C (§ 7 AWV) und nicht in die Liste B, auf der sich die GATT-Länder (§ 5 AWV) befinden. Das gegenüber den Ländern der Gruppe C angewandte System beinhaltet vor allem eine schlechtere Behandlung

Liberalisierungs- und Kontingentierungsmaßnahmen, bei der Anwendung von Einfuhrbestimmungen und im Bereich der Schiffahrt diskriminiert werde. Es wird vorgeschlagen, Herrn Piątkowski unter Bezugnahme auf den uns übergebenen Vermerk folgendes zu erklären:

Nach den Bestimmungen des Protokolls über den Beitritt Polens zum GATT dürfen wir Kontingentierungen und sonstige Beschränkungen trotz ihrer grundsätzlichen Unvereinbarkeit mit Art. XIII des GATT¹³ während der Übergangszeit aufrechterhalten.¹⁴ Wir sind allerdings verpflichtet, die Beschränkungen, soweit sie Polen diskriminieren, schrittweise abzubauen. Dieser Verpflichtung ist die Bundesregierung durch eine ständige Erhöhung der kontingentierten Einfuhrmöglichkeiten und durch eine wiederholte Ausweitung der Liberalisierung nachgekommen. Das Beitrittsprotokoll Polens berechtigt uns auch dazu, Einfuhrregelungen festzusetzen, die von der Einfuhrregelung für Waren aus westlichen GATT-Mitgliedstaaten abweichen. Das jetzt ausgehandelte langfristige Wirtschaftsabkommen stellt einen weiteren wesentlichen Fortschritt beim Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen dar, die im Warenverkehr mit Polen im Unterschied zu unserem Handel mit den marktwirtschaftlich orientierten GATT-Mitgliedsländern noch existieren.

Die für Polen bestehenden Beschränkungen im Bereich der Schiffahrt und des Transits stehen nicht im Zusammenhang mit GATT-Regelungen. Die Aufhebung dieser Beschränkungen kann im Rahmen von Verhandlungen erfolgen, die allerdings auch die Wünsche der deutschen Seeschiffahrt zum Gegenstand haben müßten. Wir sind zur Aufnahme von Gesprächen jederzeit bereit.¹⁵

Fortsetzung Fußnote von Seite 1173

in bezug auf den Grad des Zugangs zum Markt und die Lizenzierungserfordernisse für Waren, die bereits nicht mehr der Kontingentierung unterliegen.“ Vgl. Referat III A 6, Bd. 413.

Vgl. dazu auch Dok. 262, Anm. 7.

13 Artikel XIII der Schlußakte des GATT vom 13. Oktober 1947 (Auszug): „Aucune prohibition ou restriction ne sera appliquée par une partie contractante à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante ou à l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, à moins que des prohibitions ou des restrictions semblables ne soient appliquées à l'importation du produit similaire originaire de tout pays tiers ou à l'exportation du produit similaire à destination de tout pays tiers.“ Vgl. UNITED NATIONS, GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE, O.O. 1947, S. 35–39.

14 In Artikel 3, Absatz a des Protokolls vom 30. Juni 1967 über den Beitritt Polens zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen, das am 18. Oktober 1967 in Kraft trat, war festgelegt: „Vertragsparteien, die an dem Datum dieses Protokolls auf Einführen aus Polen Verbote oder mengenmäßige Beschränkungen anwenden, welche mit Artikel XIII des Allgemeinen Abkommens unvereinbar sind, dürfen ungeachtet jenes Artikels ihre Einführen aus Polen weiterhin solchen Verboten oder Beschränkungen unterwerfen, vorausgesetzt, daß das diskriminierende Element in diesen Beschränkungen in bezug auf die Menge oder den Wert der zugelassenen Einführen polnischen Ursprungs a) nicht erhöht und b) fortschreitend abgebaut wird, so daß nach Ablauf der Übergangszeit, deren Dauer nach Buchstabe c bestimmt wird, jede Unvereinbarkeit mit Artikel XIII beseitigt ist.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1969, Teil II, S. 57.

15 Am 16. Juli 1970 führte der Leiter der polnischen Handelsvertretung in Köln, Piątkowski, gegenüber Staatsekretär Freiherr von Braun aus, daß „die polnische Ausföhr durch das deutsche System einer automatischen Lizenzierung (AmlA), durch Kontingentierungen und durch einen teilweise schleppenden Ablauf des Antragverfahrens für Lizenzen behindert werde. Die Gültigkeitsdauer erteilter Lizenzen sei für Großgeschäfte zu kurz. Die Abschöpfungen der polnischen Ausföhren von landwirtschaftlichen Gütern beließen sich teilweise auf 50 % des Warenwertes.“ Braun sicherte zu, die „Möglichkeiten schrittweiser Verbesserungen der Ein- und Ausfuhrsysteme zu prüfen“. Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Berninger vom 20. Juli 1970; Referat III A 6, Bd. 414.

Hiermit dem Herrn Staatssekretär mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt.¹⁶

Robert

Referat III A 6, Bd. 414

312

Sitzung des Ständigen NATO-Rats in Brüssel

II B 1-81.14/0-63/70 streng geheim

16. Juli 1970¹

Niederschrift über die SALT-Konsultation im NATO-Rat am 16.7.1970²

Botschafter *Grewe* gab die unter dem AZ II B 1-81.14/0-62/70 streng geheim registrierte Erklärung ab.³

Botschafter *de Staercke* (Belgien) schickte voraus, daß trotz einiger Bedenken, die er ausführen werde, seine Regierung damit einverstanden sei, daß die Verhandlungen in Wien auf der Grundlage der vorgesehenen amerikanischen Position weitergehen.

¹⁶ Hat laut handschriftlichem Vermerk des Vortragenden Legationsrats Berninger vom 21. Juli 1970 Staatssekretär Freiherr von Braun vorgelegen.

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Menne am 3. September 1970 gefertigt.

Menne vermerkte am 4. September 1970 handschriftlich: „Vorlage bei Dg II B n[ach] R[ückkehr] ist durch gesonderte W[jeder]v[orlage]-F[ü]r[ü]bung sichergestellt.“

Hat Botschafter Roth am 8. Oktober 1970 vorgelegen.

Hat Legationsrat Ziegler am 11. September 1970 vorgelegen.

² Am 14. Juli 1970 wies Staatssekretär Frank Botschafter Grewe, Brüssel (NATO), an, auf der Sitzung des Ständigen NATO-Rats am 16. Juli 1970 der neuen amerikanischen Verhandlungsposition für SALT zuzustimmen, da die genannten zahlenmäßigen Begrenzungen, die Beschränkung des Einsatzes von ABM auf eine Sicherung der beiden Hauptstädte und eine Verifikation mit nationalen Mitteln der Bundesregierung akzeptabel erschienen. Hinsichtlich der Mittelstreckenraketen sei die Bundesregierung zu dem Schluß gekommen, daß die Möglichkeit, diese in ein späteres umfassenderes Abkommen einzubeziehen, erhalten bleibe und bereits die „in Aussicht genommenen ‚collateral constraints‘“ ein „Einfrieren“ dieser Systeme zur Folge haben würden. Vgl. den Drahterlaß Nr. 3030; VS-Bd. 3602 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1970.

³ Botschafter Grewe, Brüssel (NATO), führte am 16. Juli 1970 u. a. aus: „a) To set a numerical ceiling for most of the major strategic weapons systems would lead to a certain contractual limitation of mutual deterrence – a result which we cannot but welcome. We proceed from the assumption that such a limited, quantitative limitation can sufficiently be controlled through unilateral verification. b) We also welcome the envisaged limitation of ABM at a level as low as possible. [...] c) Nobody will be surprised to hear that we have realized not without concern that the negotiating situation seems to require a different treatment for ICBM and IR/MRBM – in effect, the exclusion, for the time being, from SALT of the very weapons system which, obsolete or not, continues to pose the most specific strategic threat to NATO in Europe. When going along with this proposal at this stage, we do so on the understanding that a future inclusion of MRBM on ‚equal terms‘, so to speak, will not be prejudiced. Moreover, we attach the greatest importance to further attempts to be made in order to arrive at agreed ‚collateral constraints‘ which would, as a byproduct of a limitation on ICBM, lead to a factual freeze on IR/MRBM.“ Vgl. VS-Bd. 3602 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1970.

Angesichts der sowjetischen Weigerung, den IR/MRBM-Komplex in SALT einzubeziehen, stehe man vor den drei Alternativen, die Botschafter Smith in Absatz 37 seiner Erklärung vom 13. Juli d.J.⁴ aufgeführt habe. Die erste (Einbeziehung um den Preis, daß auch die amerikanischen vorne stationierten Flugzeuge einbezogen werden) würde die Sicherheit der Allianz gefährden, die dritte (Beharren auf der Einbeziehung von IR/MRBM ohne das Angebot einer Gegenleistung) würde die SALT scheitern lassen. So bleibe also nur die zweite Alternative (beide Waffenkomplexe nicht einzubeziehen). Das stelle eine enge Tür dar, deren Durchschreiten nicht leichtfalle. Die Nichteinbeziehung der IR/MRBM stelle in Belgien ein psychologisches Problem dar. Ein Gefühl der Unsicherheit ergebe sich bei einer Regelung, die nur die Waffen erfasse, die die Sowjetunion und die USA direkt angehen, die aber diejenigen Waffen unbegrenzt lasse, die Europa – und nur Europa – erreichten.

Falls etwa die Sowjets daran gehen sollten, die Zahl der IR/MRBM zu erhöhen, würde Amerika dann der Meinung sein, daß dadurch das Abkommen in Frage gestellt würde? Die Sicherheit im Bündnis sei doch unteilbar. Der Eindruck sollte sich nicht verbreiten dürfen, daß sich ein amerikanisches Disengagement entwickele. Hierzu sei zu sagen, daß unter einem solchen Eindruck die zusätzliche Perspektive eines amerikanischen Truppenabzugs aus Europa als sehr ernst anzusehen sei.

Könne man sagen, daß alles versucht wurde? Könnte vielleicht durch ein formloses Einverständnis der in Absatz 6 der Smith-Erklärung beschriebenen Art geholfen werden?

Sei die ins Auge gefaßte Regelung eine so „wirksame Maßnahme zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung“ (Artikel VI des Nichtverbreitungsvertrages⁵), daß dadurch der variable Faktor, der sich aus der Nichtbegrenzung der IR/MRBM ergebe, zu vertreten sei?

Könnte man in das erste Abkommen nicht eine Bestimmung des Inhalts aufnehmen, daß es unter der Voraussetzung weiterer, umfassenderer Abkommen geschlossen werde?

Botschafter *Campbell* (Kanada) erklärte die Zustimmung seiner Regierung zur neuen amerikanischen Verhandlungsposition, wenngleich einige Waffenkomplexe in dem vorliegenden Vorschlag nicht oder nicht in Gänze aufgenommen seien.

Absatz 37 der Smith-Erklärung vom 13. 7.1970 zähle die drei Möglichkeiten zu einer Regelung des IR/MRBM-Komplexes auf. Seine Regierung habe den Eindruck, daß ein Beharren auf dem Einschluß der IR/MRBM eine Regelung für die Langstreckensysteme zu stark verzögern könne. Die Möglichkeit von formlosen Einverständnissen (Abs. 6 der Smith-Erklärung) sei mit Interesse zur Kenntnis genommen worden. Die Nukleare Planungsgruppe habe kürzlich festgestellt (vgl. deutsch-amerikanisches Papier vom 1.4.1970, AZ II A 7-43/70 streng ge-

⁴ Zur Erklärung des amerikanischen Sonderbotschafters Smith vgl. auch Dok. 304, Anm. 4.

⁵ Artikel VI des Nichtverbreitungsvertrags vom 1. Juli 1968: „Jede Vertragspartei verpflichtet sich, in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 326.

heim), daß der Wert der vorne stationierten Flugzeuge im Vergleich mit der Rolle der „external forces“ marginal sei. Sie seien insbesondere ungeeignet, gehärtete Raketenstellungen zu zerstören.

Es werde begrüßt, daß ein begrenztes ABM-Ausmaß vorgeschlagen werde.

Der Mangel an sowjetischem Interesse an den MIRV werde bedauert. Die gesonderte Beschränkung der SS-9 auf ein Plafond von 250 sei in diesem Zusammenhang erheblich. Absprachen wie die in Absatz 12 der Smith-Erklärung (Einstellung des Baus von Raketen von mehr als 70 cbm Inhalt) würden ebenfalls die Überwachung der Einhaltung der zu treffenden Absprachen erleichtern.

Der Begrenzung qualitativer Merkmale stehe leider der sowjetische Widerstand gegen Inspektionen an Ort und Stelle entgegen. Es sei zu hoffen, daß es zu Nebenbeschränkungen komme, wie sie von beiden Seiten erwähnt wurden (s. Absatz 28 der Smith-Erklärung vom 13.7.1970 für sowjetische Vorschläge). Zu der Absicht, für den Vertrag unbegrenzte Dauer vorzusehen und eine Überprüfung alle fünf Jahre, sei zu hoffen, daß Situationen vermieden werden könnten, durch die schon vor Ablauf der fünf Jahre eine dringende Anpassung des Vertrags- textes erforderlich werde. Könnte eine Klausel vorgesehen werden, die es erlauben würde, auf technische Verbesserungen und Entwicklungen durch prompte Vertragsänderung zu reagieren?

Botschafter *de Rose* (Frankreich) wies darauf hin, daß in den bisherigen amerikanischen Vorschlägen eine Nichtbegrenzung der MIRV als von einem geringen Ausmaß der Offensivraketen abhängig erklärt worden sei. Was habe sich an den Voraussetzungen geändert?

Für ICBM sei ein Verbot der Beweglichmachung und von ihnen äußerlich nicht unterscheidbare Raketen vorgesehen, nicht aber für IR/MRBM. Gebe es dafür Gründe?

An General Goodpaster wolle er die Frage richten, ob die Abdeckung der Gesamtheit der sowjetischen Raketen bei einem Einfrieren der amerikanischen Langstreckensysteme nicht dann in Frage gestellt werde, wenn es den Sowjets einfallen sollte, die Zahl der IR/MRBM zu erhöhen. Könne zu einer befriedigenden Regelung des IR/MRBM-Komplexes nicht die sowjetische, in Absatz 6 der Smith-Erklärung wiedergegeben Indikation benutzt werden (z.B. formloses Einverständnis)?

Das jetzt ins Auge gefaßte Abkommen werde als ein erstes (initial) bezeichnet, bei dem die amerikanische Absicht ausgedrückt werde, daß ihm weitere folgen sollten, auch aus Rücksichtnahme auf europäische Sicherheit. Er stelle sich jedoch die Frage, was es noch für Gegenstände gebe, an deren Regelung die Sowjetunion hinlänglich interessiert sei, um als Demandeur in Erscheinung zu treten, was die Berücksichtigung auch eines westlichen Verhandlungswunsches ermöglichen würde.

Botschafter *de Ferraris* (Italien) erkannte, daß der Abschluß eines SALT-Abkommens in hohem Maße wünschenswert sei. Die europäischen Bündnispartner könnten nicht umhin, den Nachteil des Nicht-Einschlusses der IR/MRBM zu bemerken. Treffe es zu, daß eine Regelung dieses Waffen-Komplexes unwahrscheinlich sei? Sollte man nicht die Meinung der militärischen Instanzen der NATO einholen, bevor der neue Vorschlag in Wien unterbreitet werde? Die der-

zeitige unterschiedliche Behandlung der Lang- und Mittelstreckenraketen zeige eine Nicht-Berücksichtigung der Belange von Amerikas Verbündeten. Seine Regierung habe daher die Erklärung von Botschafter Smith als in diesem Zusammenhang zur Kenntnis genommen, daß ein etwaiges Abkommen die Verteidigung Europas durch die Vereinigten Staaten nicht nachträglich beeinflussen werde.

Auch er wünsche, den psychologischen erheblichen Zusammenhang zwischen einem die IR/MRBM nicht einbeziehenden Abkommen und der unverminderten Präsenz amerikanischer Truppen in Europa hervorzuheben. Er unterstütze die deutscherseits geäußerte Hoffnung, daß etwaige Ersparnisse als Folge von Abkommen über die Begrenzung strategischer Waffen zu einer finanziellen Erleichterung der Unterhaltung amerikanischer Truppen in Europa führen werde.

Herr *Norbert* (Niederlande) bestätigte, daß seine Delegation erst in einer Sitzung am kommenden Montag eine endgültige Stellungnahme abgeben könne.⁶ Warum sei der Plafond für ICBM, SLBM und strategische Bomber auf 1900 angesetzt worden? Sollte das erlauben zu zeigen, daß beide SALT-Partner auch dem Prinzip der Verringerungen gegenüber aufgeschlossen seien? Tatsächlich würden doch nur die amerikanischen Langstreckensysteme verringert.

Könne mit nationalen Mitteln verifiziert werden, daß IR/MRBM nicht durch ICBM ersetzt werden?

Die Erfassung oder Nichterfassung von IR/MRBM sei psychologisch wichtig. Dieser Waffenkomplex könne in vielfacher Hinsicht Gegenstand von Fragen werden. General Allison habe erklärt, daß die Vereinigten Staaten MRBM in gleichem Grade bedenken würden wie ICBM. Die Frage, die er an General Goodpaster richten wolle, sei aber, ob der jetzige Grad der Abdeckung aufrecht erhalten werden könne.

(In Absatz 6 der Smith-Erklärung vom 13.7.70 seien „besondere Maßnahmen“ vorgesehen. Um was für Maßnahmen handele es sich dabei?)

Überprüfungskonferenzen seien im Rhythmus von 5 Jahren vorgesehen. Müßte nicht damit gerechnet werden, daß es eher als nach Ablauf von 5 Jahren zu wichtigen Veränderungen kommen könne?

Sollte nicht die Absicht, weitere Abkommen folgen zu lassen, formell im jetzt angestrebten Abkommen aufgenommen werden? Sollte dieses nicht auch zum Ausdruck bringen, daß es der Aufforderung in Artikel VI des NV-Vertrages entspreche?

Herr *Pemberton-Piggot* (Großbritannien) gab die unter dem Aktenzeichen II B 1-81.14/0-1304/70 geheim⁷ registrierte Erklärung ab.

Er schloß sich der niederländischen Frage nach der Bedeutung der Plafondzahl von 1900 an. Es sei ihm nicht klar, wo bei dieser Zahl Reduktionen eintreten würden.

⁶ Zur Sitzung des Ständigen NATO-Rats am 20. Juli 1970 vgl. Dok. 323.

⁷ Für den Drahterlaß des britischen Außenministeriums an die britische Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel vgl. VS-Bd. 4539 (II B 1).

Seine Delegation werde seine Erklärung nach der Sitzung an interessierte Ratsmitglieder verteilen.

General *Goodpaster* (SACEUR) führte aus, daß die Abdeckung der IR/MRBM, wie seit dahingehenden Äußerungen General Lemnitzers bekannt, seit einiger Zeit nicht vollständig bestehe. SHAPE bemühe sich, in seiner Zielplanung bestehende und aufkommende Ziele zu erfassen. Dies sei ein umfangreicher Prozeß: Er werde in SHAPE einmal im Jahr und in Omaha⁸ zweimal im Jahr vorgenommen. Um zu ermitteln, wie der Grad der Abdeckung unter einem Abkommen auf der Linie des amerikanischen Vorschlages aussehen würde, müßte zweckmäßigerverweise eine Studie unternommen werden. Eine solche Studie würde auch weitere Faktoren, wie z.B. Stand der MIRV, in Rechnung zu stellen haben. Der Grundsatz für die Zielabdeckung sei bekanntlich, daß die Europa bedrohenden Ziele in vergleichbarem Umfang abgedeckt würden wie die Amerika bedrohenden Ziele. Es sei wichtig, darauf hinzuweisen, daß auch eine „volle Abdeckung“ nicht die Möglichkeit ausschließe, daß diese Waffen noch zur Wirkung gelangten. Auch volle Abdeckung biete nur einen Wahrscheinlichkeitsgrad für das, was an Abdeckungswirkung zu erwarten sei, zumal bei gehärteten IR/MRBM.

Herr *Busch* (Norwegen) bedauerte, daß die neue Position nicht umfassend sei, begrüßte sie aber dessen ungeachtet. Der Preis, der für die Einbeziehung der IR/MRBM in ein solches Abkommen voraussichtlich verlangt werden würde, dürfte für die Allianz zu hoch sein.

General *Allison* (USA) äußerte, daß die neue amerikanische Position keinen Anlaß biete, den Grundsatz gleichen Abdeckungsgrades zu ändern. Die IR/MRBM seien ein zwar ernstzunehmender, aber alternder Waffenkomplex, der zudem nur ein Element der sowjetischen strategischen Gesamtkapazität sei. Die amerikanischen Waffen mit technischen Verbesserungen (MIRV) schafften ein zusätzliches Potential, vor allem zur Abdeckung von „weichen“ IR/MRBM. Er verwies ferner auf die vorgeschobenen Flugzeuge, die außer zu Aufklärung auch zu nuklearem Einsatz befähigt seien. Auch die Sowjets modernisierten ihre Raketenwaffen. Durch den Entwicklungstrend, IRBM in ihrer Reichweite zu verbessern, verschafften sie sich Flexibilität.

Zusammenfassend könne er sagen, daß die amerikanische Fähigkeit, der IR/MRBM Herr zu werden, durch das angestrebte Abkommen nicht vermindert werde.

Herr *Bjerring* (Dänemark) hielt, wie sein norwegischer Kollege, die neue amerikanische Position für nicht umfassend, aber angemessen, zur Verlangsamung des Wettrüstens beizutragen. Seine Delegation hoffe, daß weitere Schritte folgen würden.

Botschafter *Smith* gab auf die gestellten Fragen folgende Antworten:

- Zur Möglichkeit der Aufbesserung von SAM zu ABM: Seine Delegation strebe ein Verbot solcher Aufbesserung an sowie eine Begrenzung von Testflügen für ABM und von „ABM-fähigen“ Radaranlagen.
- Zur China-Orientierung von ABM: Es erscheine vertretbar, sich mit dem Schutz von Minutemen zufrieden zu geben. Der Wunsch, übermäßige Kosten

⁸ Bei Omaha, Nebraska, befand sich der Sitz des Strategic Air Command der NATO.

- zu vermeiden, sei mit der China gegenüber einzuschlagenden Rationale ver- einbar.
- Zur Nichteinbeziehung der IR/MRBM: Er habe bei den Rednern die Neigung verspürt, eine zu scharfe Trennlinie zwischen den Raketen, die Europa und jenen, die die Vereinigten Staaten erreichen können, zu ziehen. Es sei wegen der IR/MRBM, daß die Nebenbeschränkungen vorgeschlagen werden. Das Verbot des Härtens bedeute einen beträchtlichen Riegel vor einem etwaigen IR/MRBM-Programm.
 - Zu dem Programm beweglicher Raketen („ICBM und von ihnen nicht unterscheidbare“): Es sei vielleicht noch nicht völlig gelungen, das sich hier stellen- de Problem zu meistern. Seine Delegation sei sich der Notwendigkeit bewußt, daß eine Einbeziehung der Pershing vermieden werden müsse.
 - Auch seine Delegation sehe das psychologische Problem, könne aber nicht zu der Auffassung gelangen, daß es evtl. besser wäre, kein SALT-Abkommen zu erreichen. Vielmehr sei folgendes zu sagen: Ein Abkommen, wie jetzt ange- strebt, würde die weitere Vermehrung der ICBM stoppen, ein ABM-Wett- rüsten verhindern, eine Hürde in den Weg weiterer Vermehrungen der IR/ MRBM stellen, keine Begrenzung auf die vorne stationierten Flugzeuge legen, einen Plafond auch über die anderen Hauptsysteme fügen, möglicherweise einen Anfang zur Verringerung setzen, zu Fortschritten in der Kontrollie- rung versehentlicher Einsätze führen, den Verifizierungsfähigkeiten der Ver- einigten Staaten entsprechen und ein Fundament für weiter Abkommen bie- ten.
 - Zu etwaigen Ersparnissen: Es sei zu hoffen, daß solche den NATO-Verpflich- tungen in Europa zugute kämen.
 - Zu der „engen Tür“: Sicherlich handele es sich bei dem angesichts der sowjeti- schen Haltung entwickelten Vorschlag nicht um eine breite Lösung, die allen Interessen gerecht werde. Es könne jedoch nicht von einem plötzlichen Wech- sel gesprochen werden.
 - Zur Möglichkeit der Vermehrung von IR/MRBM: Hierzu sei zunächst zu sa- gen, daß dieser Komplex seit geraumer Zeit stagniere. Sollten die Sowjets zu Vermehrungen schreiten, so würde das Abkommen seine Gültigkeit verlie- ren.⁹
 - Zu Artikel VI NV-Vertrag: Es sei die Hoffnung der Vereinigten Staaten, daß das angestrebte Abkommen dem Artikel VI des NV-Vertrages entspreche.
 - Zu weiteren Abkommen: Ein förmlicher Hinweis darauf werde voraussichtlich nicht in das vorgesehene Abkommen aufgenommen werden können.
 - Zu vorne stationierten Flugzeugen: Es sei nicht amerikanische Absicht, durch deren Einbeziehung zugleich ihre konventionelle Funktion einer Begrenzung zu unterwerfen. Die Bedeutung dieser Flugzeuge ergebe sich übrigens daraus, daß die Sowjets 16% der Zeit aller Vollsitzungen ihnen gewidmet hätten.
 - Zu IR/MRBM: Neue Silos seien seit 4–5 Jahren nicht gebaut worden.

⁹ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Vgl. hierzu die Ausführungen von Smith am Schluß der Niederschrift.“

- Zu ABM: Die Möglichkeit eines Zero-ABM werde amerikanischerseits untersucht.
- Zu den SS-9: Es müsse gesagt werden, daß dieser Waffe bei Ausrüstung mit MIRV eine Erstschlagskapazität zukomme – wenn dies von den Sowjets beabsichtigt werde.
- Zu einer Klausel betr. Ergänzungen des Abkommens: Eine solche Klausel könnte sich als nützlich erweisen.

Botschafter *Campbell* (Kanada) warf im Zusammenhang mit Botschafter Smiths Äußerung über Nicht-Errichtung neuer Silos in den letzten 4–5 Jahren ein, daß es in dem amerikanisch-deutschen Papier für die NPG (AZ II A 7-43/70 streng geheim, S. 14) vom 1.4.1970 heiße, daß von den 166 IR/MRBM, die durch Waffen von SACEUR abgedeckt werden, 1972 ein größerer Anteil gehärtet sein werde.¹⁰

Botschafter *Smith* fuhr in seinen Erwiderungen fort:

- seines Erachtens werde der derzeitige Verzicht, Verringerungen anzustreben, nicht dazu führen, daß die Gefahr technischer Durchbrüche sich um so ausgesprochener ergebe;
- er glaube, daß die Allianz den Sowjets noch genügend attraktive Angebote machen könne und daß daher nicht zu befürchten sei, daß es den Sowjets an Anreizen für den Abschluß weiterer Abkommen mangeln werde;
- er glaube nicht, daß man sagen könne, daß die Vorteile des angestrebten Abkommens nur bei Amerika, nicht aber bei Europa lägen. Die Vereinigten Staaten betrachteten die IR/MRBM als ein zentrales Problem. Das Verbot neuer Silos würde es schwer machen, IR/MRBM zu ICBM aufzubessern;
- er glaube nicht, daß mit technischen Durchbrüchen eher als nach Ablauf von jeweils 5 Jahren zu rechnen sei. In diesen Zusammenhang gehöre der amerikanische Gedanke an eine Ständige Kommission;
- Unterschiede gegenüber den amerikanischen Zahlenangaben aus der NATO-Ratssitzung vom 18.2.70¹¹ ergäben sich daraus, daß neue Erkenntnisse gewonnen seien.

Botschafter *Cavalierato* (Griechenland) bemerkte, daß eine Begrenzung von vorne stationierten Flugzeugen nicht als Gegenleistung für eine Begrenzung der IR/MRBM vorgesehen werden sollte, weder in dem angestrebten Abkommen selbst noch in formlosen Vereinbarungen.

Botschafter *de Rose* (Frankreich) erkundigte sich nach den Gründen für das Phänomen, daß die IR/MRBM stagnieren. Seien sie von den Sowjets als obsolet angesehen oder bedeute das Stagnieren die Erwartung der Einführung von modernen beweglichen Systemen? Würden die Vereinigten Staaten eine eventuelle Erhöhung der Zahl der IR/MRBM als eine Verletzung der Grundlagen des Abkommens ansehen? Werde sich in der vor uns liegenden Zeit noch Gelegenheit zur Berücksichtigung dessen ergeben, was hier heute erörtert worden sei?

¹⁰ Zu diesem Satz vermerkte Legationsrat Ziegler am 11. September 1970 handschriftlich. „Laut ISS „Military Balance 70-71“, S. 90, sind 50 % der IRBM-Stell[un|g]en gehärtet.“

¹¹ Zu den Konsultationen im Ständigen NATO-Rat am 18. Februar 1970 vgl. Dok. 66 und Dok. 67.

Botschafter *de Staercke* zeigte sich durch die Äußerungen von Botschafter Smith und General Allison zum Komplex der IR/MRBM interessiert. Er wolle seine Stellungnahme zum psychologischen Problem dahin präzisieren, daß die Nicht-Einbeziehung der IR/MRBM besonders dann starke psychologische Wirkung haben werde, wenn amerikanische Truppenverminderungen hinzuträten und wenn man die Gründe nicht kenne, die zu einer Neubeurteilung der Aussichten für die Einbeziehung dieses Komplexes geführt hätten.

Botschafter *Smith* erwiderte wie folgt:

- Die Errichtung harter Silos würde als Verletzung der Grundlagen des Abkommens angesehen werden;
- er glaube nicht, daß mit einem Abkommensentwurf in Monatsfrist zu rechnen sei. Er hoffe allerdings, von den Sowjets vor Ende der Sommersitzung möglichst viel Reaktion auf die neue amerikanische Position zu erhalten;
- es sei nicht so, als stelle die Entscheidung, IR/MRBM nicht einzubeziehen, eine überraschende Entwicklung dar. Die Erläuterungen, die im Februar gegeben worden seien, hätten auch diese Möglichkeit nicht ausgeschlossen. Es sei eine logische Entwicklung, daß die Unmöglichkeit, trotz aller Versuche die Zustimmung zur Einbeziehung zu erhalten, zum Anstreben der nächstliegenden Lösung geführt habe.

Botschafter *Schaus* (Luxemburg) erkannte die Konsultationen durch die Amerikaner als substantiell an. Seine Regierung billige die neue amerikanische Position, deren Aspekte für Europa immerhin Anlaß zu einigen Besorgnissen gebe. Die gemachten Zusagen seien allerdings befriedigend. Er habe den Eindruck, daß die Vereinigten Staaten danach trachteten, auch die europäischen Interessen zu wahren.

Herr *Ingvarson* (Island) erklärte, auch ohne Weisung sagen zu können, daß seine Regierung Entscheidungen auf diesem schwierigen Gebiete dem guten Urteil der Vereinigten Staaten überlasse.

Botschafter *de Staercke* erklärte, er verstehe die amerikanische Haltung dahin, daß die Verhandlungen mit den Sowjets stets von dem Vorhandensein harmonischer Absprachen mit den Verbündeten abhängig machen werden. Er faßte die Haltung seiner Regierung noch einmal wie folgt zusammen:

- 1) Gegen das vorgesehene Vorhaben bestünden keine Bedenken.
- 2) Vom europäischen Stand aus gebe es Besorgnisse, was natürlich sei. Die amerikanische Antworten zu diesem Komplex erschienen ihm einleuchtend.
- 3) Was die Übereinstimmung mit den Verbündeten angehe, so hoffe auch er, daß die Amerikaner die Meinungen ihrer Verbündeten über den Lauf der Verhandlungen stets in Rechnung stellen würden.

VS-Bd. 3602 (II B 1)

**Aufzeichnung der
Vortragenden Legationsrätin Finke-Osiander**

II A 5-82.00-94.20-1272/70 geheim

16. Juli 1970¹

Betr.: Vorbereitung der 5. deutsch-polnischen Gesprächsrunde (23./24. 7. in Warschau);
hier: Ergebnisse der vorbereitenden Besprechung mit dem Herrn Minister am 15. 7. 1970

Bezug: Aufzeichnung der Abteilung II A 5-82.00-94.20-1162/70 geheim vom 1. Juli 1970² und
Bericht von StS a.D. Duckwitz – II A 5-82.00-94.20-1045/70 geheim – vom 11. 6. 1970 (Ergebnis der 4. Gesprächsrunde)³

Die Besprechung ging aus von der im Bezug genannten Aufzeichnung. Sie führte zu folgenden Ergebnissen:

1) Es soll in der nächsten Gesprächsrunde geprüft werden, ob eine Vorstellung des Artikels über den Gewaltverzicht (jetzt Artikel II) gegenüber dem Grenzartikel (jetzt Artikel I)⁴ möglich ist, um die Parallelität zu unserer zu Moskau entwickelten Konzeption⁵ herzustellen.

Der Herr Minister hielt jedoch auch die gegenwärtige Reihenfolge für vertretbar, falls die Polen diesem Punkt entscheidende Bedeutung beimesse. (Dies ist aufgrund der bisherigen Gespräche zu erwarten.)

2) Es bestand Einverständnis darüber, daß Kernfrage der kommenden Gesprächsrunde die Formulierung des in Aussicht genommenen Briefwechsels sein muß, der unsere Vorbehalte klarstellt.⁶

1 Hat Ministerialdirigent Lahn vorgelegen.

2 Für die Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden vgl. Dok. 287.

3 Vgl. Dok. 262.

4 Vgl. dazu den Entwurf vom 10. Juni 1970 für einen Vertrag mit Polen; Dok. 262.

5 Vgl. dazu die Abfolge der Leitsätze vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“); Dok. 221.

Vgl. dazu auch den Entwurf der Bundesregierung vom 10. Juli 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR; Dok. 306.

6 Aufgrund der Besprechung mit Bundesminister Scheel am 15. Juli 1970 legte Ministerialdirektor von Staden am 21. Juli 1970 einen neuen Entwurf für einen Schriftwechsel vor, der „die Vorbehalte stärker einkleidet und u.a. für den Fall Vorsorge trifft, daß Art. IV des bisherigen Vertragstextes entfallen“ müßte: „Herr Vorsitzender, mit der heutigen Unterzeichnung des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der gegenseitigen Beziehungen haben beide Seiten der Ernsthaftigkeit ihres Wunsches Nachdruck verliehen, wirksam zur Entspannung und zum Frieden in Europa beizutragen und ihre gegenseitigen Beziehungen fortzuentwickeln. Beide Seiten sind sich dabei darüber klar, daß sie verpflichtende Erklärungen nur im eigenen Namen und mit Wirkung für sich selber abgeben können und daß durch diesen Vertrag von ihnen geschlossene oder sie betreffende mehrseitige und zweiseitige Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden. Angesichts der besonderen Lage in Deutschland folgt hieraus, daß dieser Vertrag die besonderen Rechte und Verantwortlichkeiten der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Vereinigten Staaten von Amerika in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes

3) Der von uns in der vierten Gesprächsrunde den Polen übermittelte (von ihnen im Text noch nicht akzeptierte) Entwurf eines Briefwechsels⁷ umfaßt den Friedensvertragsvorbehalt und die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes. Es soll angestrebt werden, auch den jetzigen Artikel IV, Abs. 1 (Fortgeltung bestehender Verträge) in den Briefwechsel einzubeziehen, falls eine Änderung dieses Artikels (Fortfall oder Entschärfung von Abs. 2) nicht zu erreichen ist.

4) Zu Art. IV soll nachdrücklich versucht werden, Abs. 1 zu erhalten, Abs. 2 entfallen zu lassen. Abgesehen von der verfassungsrechtlichen Problematik dieser Formulierung sollten wir eine Bezugnahme auf die Konferenz über europäische Sicherheit sowie generell auf die Zukunft gerichtete Festlegungen vermeiden.

Es bestand jedoch Einverständnis darüber, daß Artikel IV Abs. 1 notfalls entfallen kann, falls die Polen auf dem Junktim zwischen beiden Absätzen beharren. In diesem Fall sollten wir versuchen, auch diesen Punkt in den Briefwechsel einzubeziehen (siehe unter 3).

5) Hinsichtlich des Artikels I (Grenze) sollten die in der Aufzeichnung vom 1. Juli angeregten Verbesserungen angestrebt werden.

Unter der Voraussetzung, daß ein klarer Friedensvertragsvorbehalt vereinbart wird, kann die Aussage zur Grenze in dieser Form akzeptiert werden.

Redaktionelle Verbesserung:

Absatz 3 von Artikel I sollte wie die beiden vorangehenden Absätze mit: „Die vertragschließenden Parteien“ beginnen.

6) In Art. II (Gewaltverzicht) sollte in Abs. 1 hinter den Worten „Zielen und Grundsätzen“ präzisiert werden: „die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind“

7) In der Präambel soll eine Überarbeitung des Abs. 2 (Bezugnahme auf die Vergangenheit) angestrebt werden.

Von der gegenwärtigen Fassung dieses Abschnitts, die spezifisch die Leiden des polnischen Volkes und des deutschen Volkes anspricht, ist zu befürchten, daß sie in Teilen der deutschen Öffentlichkeit stark emotionale Reaktionen auslöst, insbesondere im Hinblick auf die Vertreibungen.

Vorzuziehen wäre eine Formulierung, die in genereller Form die Leiden anspricht, die der Zweite Weltkrieg über die Völker Europas gebracht hat.

Eventuell sollte geprüft werden, ob man anstelle einer Bezugnahme auf die Vergangenheit im Vertragstext eine (gemeinsame?) Erklärung beider Regierungen vorsehen kann.

Finke-Osiander

VS-Bd. 8958 (II A 5)

Fortsetzung Fußnote von Seite 1183

nicht berühren kann und daß die Vereinbarung in Art. I Abs. 1 dieses Vertrages der Bestätigung in der noch ausstehenden Friedensregelung bedürfen. Ich bitte Sie, mir den Empfang dieses Briefes zu bestätigen.“ Vgl. VS-Bd. 8958 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

⁷ Zu dem undatierten Entwurf vgl. Dok. 262, Anm. 13.

Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Fleischhauer**V 1-80.21/2-913/70 geheim****17. Juli 1970**

Betr.: Verhandlungen über einen GV-Vertrag mit der Sowjetunion;
 hier: Vorbereitende Gespräche des Herrn Ministers mit Abgeordneten
 der CDU am 13. Juli 1970 und mit Abgeordneten aller drei im Bundes-
 tag vertretenen Parteien am 15. Juli 1970

Bezug: Mündliche Weisung des Leiters der Politischen Abteilung¹ vom 15. Juli
 1970

Über die in den o.a. Gesprächen gemachten Ausführungen des Herrn Ministers
 und die Argumentation seiner Gesprächspartner ist folgendes festzuhalten:

I. Der Herr Minister eröffnete die beiden Gespräche nach vorausgegangener
 Erörterung von Terminfragen und Fragen der Zusammensetzung der Delegati-
 on² jeweils mit einer allgemeinen Darlegung der Ziele der Bundesregierung, an
 die sich eine kurze Erläuterung des Vertragsinhalts anschloß. Dabei wurden
 die Änderungswünsche der Bundesregierung³ nicht im einzelnen geschildert,
 sondern nur andeutungsweise umschrieben. Daran anschließend fand die Dis-
 kussion mit den Abgeordneten statt.

1) Der Herr Minister unterstrich in seinen Ausführungen zu den allgemeinen
 Absichten der Bundesregierung, daß der Vertrag keine „Tatbestände auf Dauer“
 schaffen solle, was allerdings im Vertragstext noch verdeutlicht werden solle.
 Zugleich sei der Vertrag aber mehr als ein bloßer Gewaltverzicht; der Vertrag
 solle die Basis für neue und verbesserte Beziehungen schaffen. Eben darum fra-
 ge es sich, ob Ziffer 9 der Bahrschen Leitsätze zweckmäßigerweise zu einer
 vollen Vertragsbestimmung umgestaltet werden sollte.

2) Zur Präambel führte der Herr Minister aus, daß sie durch Bezugnahme auf
 die Grundsätze der VN-Charta und insbesondere das Selbstbestimmungsrecht
 der Völker⁴ und die souveräne Gleichheit der Staaten⁵ ergänzt werden solle.
 Auch erwähnte der Herr Minister die Absicht, einen Hinweis auf den noch
 ausstehenden Friedensvertrag in die Präambel⁶ aufzunehmen.

3) Artikel 1 (Leitsatz 2) wurde von dem Herrn Minister als im großen und gan-
 zen zufriedenstellend bezeichnet, obwohl noch versucht werden sollte, einige
 Verdeutlichungen einzufügen (13.7.). Der Herr Minister stellte fest, schon die
 jetzt vorliegende Fassung des Artikels biete ausreichenden Schutz gegen die
 Berufung auf Siegerrechte und Artikel 53 und 107 der VN-Satzung⁷.

1 Berndt von Staden.

2 Zur Zusammensetzung der Delegation aus der Bundesrepublik vgl. Dok. 300, Anm. 24.

3 Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.
 Zu den Änderungswünschen der Bundesregierung an den Leitsätzen vom 20. Mai 1970 vgl. Dok. 300.

4 Vgl. dazu Artikel 1, Absatz 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945; Dok. 174, Anm. 2.

5 Vgl. dazu Artikel 2, Absatz 1 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945; Dok. 12, Anm. 5.

6 Für den Entwurf vom 10. Juli 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR vgl. Dok. 306.

7 Für Artikel 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 4.

Zu Artikel 2 (Leitsatz 3) sagte der Herr Minister, daß dieser Artikel nur dann annehmbar sei, wenn sichergestellt sei, daß die sowjetische Seite einen „Wiedervereinigungsbrief“⁸ widerspruchslos akzeptiere. Ferner soll durch einseitige Instrumente die Nichtbehinderung der europäischen Einigung durch den Vertrag sichergestellt werden.⁹ Im übrigen betonte der Herr Minister, daß es sich bei dem Wiedervereinigungsbrief nur um eine Klarstellung handele und daß Artikel 3 auch in seiner¹⁰ vorliegenden Form die „deutsche Option“ nicht ausschließe. Die widerspruchslose Annahme des Wiedervereinigungsbriefes sei aber für ihn eine Conditio sine qua non.

Zur Frage der deutschen Ostgrenzen erklärte der Herr Minister, das Auswärtige Amt verfüge über Rechtsgutachten, aus denen sich klar ergebe, daß Artikel 2 keine endgültige Anerkennung beinhalte (13. 7.).¹¹

4) Zu Artikel 3 (Leitsatz 4) legte der Herr Minister dar, daß er den Hinweis auf die Fortgeltung der Verträge beider Vertragsparteien noch verstärken wolle. Er wies das Argument zurück, in Artikel 3 (Leitsatz 4) liege – zusammen mit Leitsatz 5 – eine Anerkennung der Breschnew-Doktrin¹² und stellte fest, daß die Bundesrepublik Deutschland durch Artikel 2 und 3 auch nicht die Rechtsgrundlage der in Osteuropa nach dem Kriege geschaffenen Grenzen anerkenne.

5) Der Herr Minister legte dar, die Klarstellung der Wahrung der Rechte der Drei Mächte solle durch einen einseitigen Interpretationsbrief¹³ geschehen, zu dessen Notifizierung an die Sowjetunion er neige (15. 7.), obwohl die Zweckmäßigkeit der Notifizierung von dem Inhalt des Briefes abhänge (13. 7.).

6) Zur Frage der rechtlichen Wirkung nicht bestätigter Briefe verwies der Herr Minister auf die in einer stillschweigenden Annahme liegende Klarstellung, daß die in dem Brief vertretene Auslegung nicht vertragswidrig sei.

7) Zu Berlin verwies der Herr Minister auf das politische Junktim zwischen den laufenden Berlin-Gesprächen und den GV-Verhandlungen, welches zwar die Zeichnung des GV-Vertrages nicht hindern werde, wohl aber seine Ratifikation (13. 7.) oder seine Inkraftsetzung (15. 7.).

8) Zu den Leitsätzen 5–10 erklärte der Herr Minister, daß das Auswärtige Amt sich noch keine abschließende Meinung gebildet habe (13. 7.). Es handele sich um politische Absichtserklärungen, die keinerlei völkerrechtliche Bedeutung hätten; das Kabinett werde sich mit den Leitsätzen noch befassen (15. 7.).

II. Die Vertreter der Opposition wiesen in beiden Besprechungen einleitend auf ihre große Besorgnis wegen Berlin hin. Sie bezweifelten, daß die Herstellung eines nur politischen Junktims zwischen den GV- und den Viererverhandlungen und die Zeichnung des GV-Vertrages vor Erreichung einer befriedigenden Ber-

8 Für den Entwurf vom 10. Juli 1970 eines Schreibens zum Selbstbestimmungsrecht vgl. Dok. 306.

9 Vgl. dazu den Entwurf vom 6. Juli 1970 für einen „Brief zur europäischen Option“; Dok. 300, Anm. 19.

10 Korrigiert aus: „einer“.

11 Vgl. dazu die rechtliche Prüfung der Leitsätze vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR am 9./10. Juni 1970 durch die Staatssekretäre Bahr (Bundeskanzleramt), Frank, Maassen (Bundesministerium der Justiz) und Schäfer (Bundesministerium des Innern); Dok. 264, besonders Anm. 1.

12 Zur Breschnew-Doktrin vgl. Dok. 82, Anm. 31.

13 Vgl. dazu den Entwurf vom 10. Juli 1970 für einen „Interpretationsbrief“; Dok. 306.

lin-Lösung zweckmäßig sei. Sie erkundigten sich danach, ob durch den Grenzartikel auch die Grenze zwischen Ostberlin und der DDR erfaßt werde.

Zu Artikel 1 bezweifelten die Vertreter der Opposition, daß diese Bestimmung einen wirklichen Gewaltverzicht darstelle, weil er keinen ausdrücklichen Verzicht auf Rechte aus Artikel 53 und 107 der VN-Satzung enthalte. Die Vertreter der Opposition äußerten sich dahin, daß Artikel 2 immer als durch Artikel 53 und 107 eingeschränkt zu betrachten sei und verwiesen in diesem Zusammenhang auf die sowjetischen Gewaltverzichtsnoten aus den Jahren 1967 und 1968.¹⁴ Im übrigen würden die Art. 53 und 107 durch Art. 3 (Leitsatz 4) wieder ins Spiel gebracht. Was Artikel 2 (Leitsatz 3) angeht, so stand für die Vertreter der Opposition der Problemkreis der „deutschen Option“ eindeutig im Vordergrund. Sie bezweifelten, daß eine auf die Wiedervereinigung Deutschlands gerichtete Politik nach der Annahme des Artikels 2 noch möglich sein werde; dabei wurde zwischen „Wiedervereinigungspolitik“ und „Selbstbestimmungspolitik“ unterschieden (Abg. Heck, 13. 7.).

Die Vertreter der Opposition kritisierten die Festlegung in der Grenzfrage, die sie als unnötig und zu weitgehend empfanden (13. 7.). Der Grenzartikel wurde schließlich auch deswegen angegriffen, weil er die Anerkennung der unrechtmäßig geschaffenen Grenzen in Osteuropa beinhaltete (Abg. Stücklen, 13. 7.).

Artikel 3 (Leitsatz 4) wurde zusammen mit Leitsatz 5 als Anerkennung der Breschnew-Doktrin kritisiert.

Die Vertreter der Opposition bezweifelten, daß einseitige Briefe und Erklärungen eine ausreichende völkerrechtliche Wirksamkeit hätten, um die in den von dem Herrn Minister erwähnten Briefen zu behandelnden wichtigen Fragen befriedigend klarzustellen (Abg. von Weizsäcker und Dr. Grasl, 15. 7.).

Die Vertreter der Opposition bezeichneten die Leitsätze 5–10 als Geschäftsgrundlage des angestrebten GV-Vertrages und wiesen vor allem auf die weitreichenden Folgen hin, die Leitsatz 6 für die „deutsche Option“ haben könne.

III. Von den Ausführungen der Vertreter der Koalitionsparteien ist festzuhalten, daß der Abg. Achenbach, FDP, die Notwendigkeit einer so ausführlichen Behandlung der Grenzfrage, wie sie Artikel 2 (Leitsatz 3) beinhaltet, im Zusammenhang mit einem GV-Vertrag bezweifelte. Wenn man schon so weit gehen wolle, wie es in Artikel 3 zum Ausdruck komme, so sei es besser, eine endgültigefriedensvertragliche Regelung anzustreben.

Der Abg. Mattick, SPD, hielt den Befürchtungen der Vertreter der Opposition wegen einer Einschränkung der „deutschen Option“ durch den GV-Vertrag entgegen, daß der Vertrag die Möglichkeiten einer aktiven Wiedervereinigungspolitik der Bundesregierung nicht weiter einschränke, als sie ohnehin bereits eingeschränkt sei.

Hiermit über Herrn VLR I Dr. von Schenck¹⁵ dem Herrn Leiter Pol¹⁶ mit der

¹⁴ Zum sowjetischen Memorandum vom 21. November 1967 und zum sowjetischen Aide-mémoire vom 5. Juni 1968 vgl. Dok. 264, Anm. 17.

¹⁵ Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse von Schenck am 17. Juli 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Die nach S. 2, vorletzter Absatz, vom Herrn Minister erwähnten Rechtsgutachten sind dem Referat V 1 nicht bekannt.“ Vgl. dazu Anm. 11.

¹⁶ Hat Ministerialdirektor von Staden am 21. Juli 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Gemeint ist wohl das Gutachten d[es] Staatssekretärs.“

Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt. Die Referate II A 1 und II A 4 haben Durchdruck erhalten.

Fleischhauer

VS-Bd. 5778 (V 1)

315

Botschafter von Hase, London, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-14818/70 VS-vertraulich

Fernschreiben Nr. 1313

Citissime

Aufgabe: 17. Juli 1970, 16.09 Uhr

Ankunft: 17. Juli 1970, 21.40 Uhr

Auch für Eurogerma Brüssel, Diplogerma Paris, Washington für Mdg Lahn
Betr.: Besuch Bundesaußenminister Scheel in London 16./17. 7. 70¹;
hier: Europafragen

Beim Arbeitsessen am 16. Juli wurde zuerst über Europafragen gesprochen.
Anwesend waren auf deutscher Seite neben dem Bundesaußenminister u.a.:
Botschafter von Hase, Mdg Lahn, VLR I Hofmann, VLR I Brunner, Gesandter
Wickert, BR I Jung.

Auf britischer Seite neben Außenminister Sir Alex Douglas-Home u.a.: Stellvertretender Außenminister Barber, Staatssekretär Greenhill, Botschafter Jackling, MD O'Neill, Mdg Bendall, Leiter des Western European Department, Drinkall, und Leiter des Pressereferats, Haydon.

Bundesaußenminister Scheel teilte zunächst mit, daß am Mittag des gleichen Tages in Bonn entschieden worden sei, daß er für die Bundesrepublik den Vorsitz bei den Beitrittsverhandlungen auf Ministerebene² übernehme. Auf diese seine neue Funktion müsse er bei seinen Stellungnahmen natürlich Rücksicht nehmen.

Es erhebe sich die Frage, ob man in Brüssel mit den schwierigen oder den einfachen Problemen beginnen solle. Er sei für eine richtige Mischung der beiden. So könne man mit der relativ einfachen Frage der Zollunion beginnen und daneben die Frage der Agrarpolitik und Finanzierung der Gemeinschaft verhandeln. Bei der Agrarpolitik müßten die Briten bedenken, daß auch wir diesem Komplex kritisch gegenüberstünden, wenn es auch leichter sei, die gegenwärtige gemeinsame Landwirtschaftspolitik zu kritisieren als eine bessere zu finden. Man solle deshalb die Verhandlungen benutzen, um mit Großbritannien über eine Agrarpolitik zu diskutieren, die geringere Kosten verursache als bisher. Ein gemeinsa-

¹ Zum Besuch des Bundesministers Scheel in London vgl. auch Dok. 316.

² Die Verhandlungen über einen Beitritt Großbritanniens, Dänemarks, Irlands und Norwegens zu den Europäischen Gemeinschaften wurden am 30. Juni 1970 eröffnet. Vgl. dazu Dok. 289.
Die Verhandlungen mit Großbritannien begannen am 21. Juli 1970.

mer Gedankenaustausch zwischen den Sechs und Großbritannien könne daher auch Anregungen für die Mitgliedsländer bringen.

Europaminister Barber erwiderte, daß es britischer Ansicht entspreche, die schwierigen und einfachen Fragen bei den Verhandlungen zu mischen. Der kritische Punkt sei die Finanzierung der Gemeinschaft. Im Vergleich dazu sei die gemeinsame Landwirtschaftspolitik eine geringere Frage, da Großbritannien diese ja akzeptiere. Es komme darauf an, die mit der Gemeinschaftsfinanzierung zusammenhängenden Lasten für England zu erleichtern oder irgendeine Übergangslösung zu finden.

Zu der Konferenz am 21. 7. in Brüssel sagte Barber:

Man trete auf britischer Seite trotz der bevorstehenden Ferienzeit für einen effektiven Beginn ein und sei dagegen, alles bis zum Herbst in der Schwebe zu lassen. Er schlage daher die Einsetzung einer beschränkten Anzahl von Arbeitsgruppen auf Beamtenebene vor, die den jeweiligen mehr oder weniger bedeutenden Verhandlungsgegenstand vorbereiten sollten. Dabei könnten die Arbeitsgruppen feststellen, ob Einvernehmen herrsche oder, falls nicht, wo Meinungsverschiedenheiten lägen. Sicher könne man Einvernehmen über einige Gegenstände finden, die schon jetzt Arbeitsgruppen zugewiesen werden könnten. Die Gegenstände seien seiner Ansicht nach die gleichen wie die im Juli³ 1967 von Außenminister Brown vorgetragenen⁴. Auf keinen Fall dürfe das Mißverständnis entstehen, als wenn die Arbeitsgruppen schon verhandeln sollten.⁵

Bundesminister Scheel drückte Verständnis für die britische Auffassung einer parallelen Aufbereitung der Verhandlungsmaterie aus, gab aber zu bedenken, daß auch technische Vorbereitung sachliche Konfrontation mit sich bringen könnte. Es erscheine ihm als guter Kompromiß, wenn man nach Problemkreisen unterscheide: wirklich schwierige und dornige Probleme sollten nur von den Ministern oder Ministerstellvertretern behandelt werden, z. B. die Frage der Finanzierung, die nach seiner persönlichen Ansicht in einer Arbeitsgruppe schon am ersten Tage zu einer Konfrontation führen würde. Auch durch die Organisation der Arbeit in Brüssel wollten wir möglichst kurze Verhandlungen erreichen, nicht etwa solche von mehreren Jahren. Übergangsperioden seien natürlich eine andere Sache. Großbritannien habe die Arbeit der EG jahrelang beobachtet und sich auf die Problematik eingestellt. Heute sollten Verhandlungen schneller vonstatten gehen können als früher; vielleicht könne man viele Dinge nach dem Prinzip der „A-Punkte“ des Ministerrats⁶ erledigen. Die schwierigen Probleme sollten in den politischen Gremien diskutiert werden und brauchten nicht in die Arbeitsgruppen kommen, es sei denn zur Verfeinerung erzielter Regelungen. Alles Gesagte sei seine persönliche Meinung, die er mit seinen Kollegen noch nicht habe absprechen können.

3 Korrigiert aus: „Juni“.

4 Zu den Ausführungen des britischen Außenministers Brown am 4. Juli 1967 vor dem WEU-Ministerrat vgl. Dok. 289, Ann. 8.

5 Botschafter Sachs, Brüssel (EG), teilte am 22. Juli 1970 mit, daß die EG-Ministerratstagung am Vortag auf britische Anregung hin beschlossen habe, die Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien „durch ein ausgedehntes ‚fact-finding‘ vorzubereiten und hiermit sieben ‚fact-finding-groups‘ zu beauftragen“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 2125; Referat I A 2, Bd. 1428.

6 Auf EG-Ministerratstagungen wurden Themen, zu denen Beschlüsse gefaßt werden sollten, in „A-Listen“ zusammengefaßt.

Minister Barber antwortete, er sei hinsichtlich der Dauer der Verhandlungen genau gleicher Ansicht. Man solle sich auf die Hauptanliegen konzentrieren. Allerdings gebe es auch Sonderfragen, die man nicht übergehen könnte, z. B. das Problem Neuseelands. Wichtig sei es, daß man vor Weihnachten zu einem Fortschritt komme.

Bundesminister Scheel stimmte zu, daß Weihnachten 1970 ein sehr wichtiges Datum für die Verhandlungen sein werde.

Außenminister Sir Alec Douglas-Home warf die Frage auf, ob die Kommission über alle notwendigen Daten verfüge, und zwar nicht nur auf den heutigen Zeitpunkt bezogen, sondern auch in der Perspektive.

Bundesminister Scheel wies auf die bedeutende Rolle der Kommission hin, die gewissermaßen den Rohstoff aufbereite. Sie habe z. B. sorgfältig die Berichte über die angeblich unerhörten Kosten des Beitritts Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften⁷ verfolgt. Er rege an, der Kommission die britischen Zahlen zur Verfügung zu stellen. Sie werde in den Verhandlungen ein objektiver Mittler sein. Er hoffe, daß man sich in der nächsten Woche über die Prozedur einig werden könne. Viel mehr als eine Einigung über das Verfahren bis Ende des Jahres werde man wohl nicht erreichen.

Minister Barber meinte, es sei enttäuschend, wenn man sich nur über das Verfahren einigte, denn dann komme man vor Weihnachten schnell in Zeitdruck.

Bundesminister Scheel erwiderte, es solle kein Mißverständnis entstehen, er würde gern schon am 21.7. einige Arbeitsgruppen auf Aufgaben ansetzen. Es gebe dabei noch folgendes Problem: einige seiner Kollegen zögerten voranzugehen, bevor die Diskussion mit den drei anderen Beitrittskandidaten eröffnet sei. Vielleicht könne man diese begründete und ehrenwerte Reserve überwinden.

Minister Barber sagte, er habe sich nach dem Treffen von Luxemburg mit den Vertretern Dänemarks, Norwegens und Irlands getroffen. Es sei für die Beitrittskandidaten unvorstellbar, daß sie eine Einigung mit den Sechs erzielten, ohne sich zu konsultieren.

Außenminister Douglas-Home beendete die Aussprache über die Europafrage mit der Bemerkung, daß die Landwirtschaft natürlich ein großes Problem bleibe.

[gez.] Hase

VS-Bd. 2747 (I A 5)

⁷ Zum Weißbuch der britischen Regierung vom 10. Februar 1970 über die Kosten eines EG-Beitritts vgl. Dok. 82, Anm. 4.

316

Botschafter von Hase, London, an das Auswärtige Amt**Z B 6-1-14807/70 geheim****Fernschreiben Nr. 1312****Citissime****Aufgabe: 17. Juli 1970, 16.09 Uhr¹****Ankunft: 17. Juli 1970, 18.32 Uhr**

Auch für Diplogerma Washington für MDg Lahn

Betr.: Besuch Bundesaußenminister Scheels in London am 16./17. Juli 1970

I. Im Anschluß an das Abendessen vom 16. 7. wurde über die Ostpolitik der Bundesregierung gesprochen, (Teilnehmerkreis wie im DB Nr. 1313 vom 17. 7. 70 – I A 5-82.20-94.09-582-70 VS-v über Europafragen²). Außenminister Douglas-Home eröffnete die Ansprache über diesen Punkt mit der Feststellung, daß die britische Regierung der deutschen Ostpolitik mit Sympathie gegenüberstehe, jedoch sollte ein Abkommen mit den Russen vermieden werden, das eine ungünstige Auswirkung auf die alliierten Rechte in Deutschland habe. Die alliierte Position dürfe nicht geschwächt werden.

Bundesaußenminister Scheel führte aus, daß die deutsche Osteuropapolitik ein Teil der deutschen Europapolitik sei. Am 27. 7. würden formelle Verhandlungen mit der Sowjetunion beginnen.³ Schon am 23. 7. würden in Warschau sehr schwierige und langwierige Verhandlungen mit Polen geführt werden.⁴ Die Gespräche mit der DDR seien zurückgestellt worden, da offenbar noch keine substantiellen Verhandlungen möglich seien. Ostberlin habe die Position des Prinzipienstreits noch nicht verlassen. Immerhin habe die von Herrn Stoph vorgeschlagene Denkpause⁵ offenbar in der DDR eine gute Wirkung gehabt, wie sich aus Äußerungen Ulbrichts und Winzers⁶ ergebe. Es handele sich hierbei zwar nicht um sehr bedeutende Änderungen der Haltung der DDR, aber um Anzeichen eines Überdenkens.

Die augenblickliche Lage unserer Gespräche mit der Sowjetunion sei folgende: Die Verhandlungen seien durch lange Gespräche von Herrn Bahr vorbereitet worden. Die erarbeiteten 10 Leitsätze⁷, die durch Indiskretionen bekannt ge-

1 Hat Legationsrat I. Klasse Schirmer am 21. Juli 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Wimmers verfügte und handschriftlich vermerkte: „Arbeitsexemplar nach Mitteilung VS-Reg[istratur] II (Schlüter) heute an II A 1 gegangen.“
Hat Wimmers am 10. August 1970 vorgelegen.

2 Vgl. Dok. 315.

3 Zum Beginn der Verhandlungen des Bundesministers Scheel in Moskau vgl. Dok. 334.

4 Zum Beginn der fünften Gesprächsrunde mit Polen vgl. Dok. 330.

5 Zum diesbezüglichen Vorschlag des Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, am 21. Mai 1970 in Kassel vgl. Dok. 226.

6 Zu den Äußerungen des Staatsratsvorsitzenden Ulbricht am 10. Juni 1970 vgl. Dok. 280, Anm. 11. Zu den Äußerungen des Außenministers der DDR, Winzer, am 13. Juli 1970 auf einer Pressekonferenz in Rostock vgl. den Artikel „Internationale Presse informierte sich“, NEUES DEUTSCHLAND vom 14. Juli 1970, S. 3.

7 Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

worden seien⁸, würden nun zur Basis von Verhandlungen gemacht. Die Diskussion in der Bundesrepublik hätte in dem Maße, in dem der Hintergrund der Problematik aufgehellt werden konnte, an Schärfe verloren. Auch die Opposition habe ihre Angriffe auf ein gemäßigteres Niveau zurückgenommen. Bevor er am 26. 7. nach Moskau reise, würden weitere intensivere Beratungen in Bonn stattfinden.

Der Gewaltverzichtsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion bestehe im wesentlichen aus drei Punkten: einmal aus dem Gewaltverzicht gemäß der VN-Satzung⁹, zum anderen aus einer Weiterentwicklung dieses Grundsatzes in bezug auf die staatliche Integrität und die Grenzen in Europa, schließlich in einem Hinweis auf die Fortgeltung früherer Verträge und Abmachungen, worunter insbesondere der Deutschlandvertrag zu verstehen sei. Daneben sei zu überlegen, ob es etwas über die zukünftigen Beziehungen beider Länder auf den Gebieten der Kultur, Wirtschaft, Wissenschaft und Technik zu sagen gebe. Es gebe aber auch Probleme, die die Alliierten beträfen. So sei darauf zu achten:

- 1) Das Ziel einer deutschen Wiedervereinigung müsse legitim bleiben.
- 2) Die europäische Integrationspolitik bleibe unberührt.
- 3) Die Fortgeltung früherer Verträge (nicht nur der Bundesrepublik), aber auch die originären Rechte unserer Alliierten müsse gesichert bleiben.
- 4) Vor Inkrafttreten des Gewaltverzichtsvertrages müsse eine befriedigende Lösung des Berlinproblems gefunden werden. Wir selbst könnten zwar nicht über Berlin verhandeln, aber wir könnten den Russen erklären, daß es kein Inkrafttreten gäbe, wenn nicht eine Lösung zu Berlin erreicht sei. Unter befriedigender Berlin-Lösung verstünden wir den Erfolg der augenblicklichen Vier-Mächte-Verhandlungen über die vier Punkte: innerstädtischer Verkehr, Zugang, gewachsene Verbindungen mit Westdeutschland und die internationale Stellung Westberlins.

Zu diesen Verhandlungszielen sei folgendes zu sagen:

- 1) Es sei ausgeschlossen, daß die Sowjetunion vertragliche Abmachungen über eine deutsche Wiedervereinigungspolitik eingehe. Man denke daher daran, bei der Paraphierung des Vertrages einen deutsch-sowjetischen Briefwechsel zu vereinbaren oder aber mit den Russen abzusprechen, daß sie einen dahingehenden deutschen Brief unwidersprochen ließen. Unser Brief werde eine Erklärung unserer politischen Ziele enthalten. Briefwechsel oder Brieftext müßten dem deutschen Parlament später vorgelegt werden.¹⁰
- 2) Zur Fortgeltung bestehender Verträge dächten wir an eine Mitteilung an unsere Alliierten darüber, daß der betreffende Artikel des GV-Vertrages die alliierten Rechte, insbesondere volle Gültigkeit des Deutschlandvertrages betreffe. Diese Mitteilung könne der Sowjetunion dann notifiziert werden.¹¹ Hierüber sei noch zu verhandeln.

⁸ Zur Veröffentlichung der Leitsätze vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) in der Presse vgl. Dok. 271, Anm. 4, und Dok. 288.

⁹ Vgl. dazu Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945; Dok. 12, Anm. 5.

¹⁰ Vgl. dazu den Entwurf vom 10. Juli 1970 für einen „Brief zur deutschen Einheit“; Dok. 306.

¹¹ Vgl. dazu den Entwurf vom 10. Juli 1970 für eine Note an die Drei Mächte; Dok. 306.

3) Zur Weiterführung der europäischen Integrationspolitik dächten wir an einen klarstellenden Brief an die Sowjetregierung.¹²

4) Bezuglich Berlins würden wir mitteilen, daß es keine Inkraftsetzung vor einer befriedigenden Lösung gebe.

Die deutsch-sowjetischen Verhandlungen seien keine kurzfristige Angelegenheit; niemand dränge; sie würden in aller Ruhe geführt; wir hätten kein festes zeitliches Ziel; wichtig allein sei, einen guten Vertrag abzuschließen.

Außenminister Douglas-Home kam auf den geplanten Artikel 3 des GV-Vertrages¹³ zu sprechen und betonte, daß der Status Berlins auf nicht-vertraglichen Rechten beruhe. Es wäre wünschenswert, wenn die Russen sich ausdrücklich auf alliierte Rechte bezögen.

Bundesminister erwiderte, die originären Rechte sollten nicht berührt oder gar beschränkt werden. Man könne die originären Rechte in einem deutsch-alliierten Briefwechsel besonders erwähnen und dann den Sowjets notifizieren. Da es zwischen Paraphierung und Unterzeichnung eine Pause geben solle, die zu einem Bericht an die Bundesregierung und zur Informierung der Alliierten dienen solle, könne man dann erwägen, ob man die originären Rechte in einem Interpretationsschreiben noch einmal erwähnen solle. Die originären Rechte bezogen sich in erster Linie auf Berlin. Eine Bestätigung des Berlin-Status sei eine zusätzliche Sicherung gegen die Erosion der alliierten Rechte. Die Sowjetunion möchte auf ihren originären Rechten bestehen bleiben, insbesondere betrachte sie diese Rechte gegenüber der DDR als sehr wertvoll.

Die alliierten Vorbehaltstrechte in Deutschland seien im übrigen ein wesentliches Element einer späteren europäischen Friedensordnung. Douglas-Home warf ein, die britische Regierung sehe die Bedeutung der Vorbehaltstrechte lediglich im Verhältnis zur Sowjetunion, sie beträfen nicht das Verhältnis Großbritannien zur Bundesrepublik. Bundesminister fügte hinzu, ohne alliierte Vorbehaltstrechte würden wir die Basis unserer Politik verlieren. Wir könnten Berlins Sicherheit nicht gewährleisten; wenn die alliierten Garantien verloren gingen, sei auch Berlin verloren.

II. Zu Beginn der Vormittagssitzung vom 17. 7. kam die britische Seite auf die Ostpolitik zurück.¹⁴ Douglas-Home erklärte, die deutsche Ostpolitik finde die Unterstützung der britischen Regierung; sie hoffe, daß sie erfolgreich sei. Indessen sei zu fragen, ob die alliierten Rechte nicht in der Präambel des GV-Vertrages oder in parallelen deutsch-sowjetischen Erklärungen erwähnt werden könnten. Offenbar hätten die Sowjets das abgelehnt.

Bundesminister sagte, er scheue sich, die originären Rechte im Vertrag mit der Sowjetunion zu klar zu betonen. Das Beste sei ein deutscher Briefwechsel mit den Alliierten, der den Sowjets notifiziert werde, nachdem darüber vorher eine deutsch-sowjetische Einigung erzielt sei. Das sei unsere vorläufige Haltung, aber

12 Vgl. dazu den Entwurf vom 6. Juli 1970 für einen „Brief zur europäischen Option“, Dok. 300, Anm. 19.

13 Für den Entwurf vom 10. Juli 1970 für Artikel 3 eines Vertrags mit der UdSSR vgl. Dok. 306.

14 Am Vormittag des 17. Juli 1970 wurde darüber hinaus noch über Fragen der europäischen Sicherheit, der NATO, der britisch-französischen Zusammenarbeit auf nuklearem Gebiet und über die britische Verteidigungspolitik außerhalb Europas gesprochen. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 1315 des Botschafters von Hase, London; VS-Bd. 2747 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

vielleicht könnten wir die alliierten Rechte auch in anderer Weise erwähnen, z.B. in der Präambel. Im Vertrag selbst sei das schwierig, aber auch nicht unbedingt nötig; Hauptsache sei, daß die Erwähnung rechtlich bindend sei.

Europaminister Barber fragte, ob die Sowjets die alliierten Rechte ausdrücklich anerkennen sollten oder ob wir ihnen den Brief nur zeigen wollten. Bundesminister sagte, er halte eine vereinbarte Notifizierung für ausreichend, aber man könne versuchen zu erreichen, daß die Sowjetunion den Briefwechsel bestätige. Er werde darüber auch mit Außenminister Rogers verhandeln¹⁵ und in Moskau die verschiedenen Möglichkeiten durchgehen. Er habe gewisse Bedenken, die originären Rechte im Vertrag selbst zu klar auszudrücken, da die Sowjets die Rechte in erster Linie als ihre eigenen betrachteten, und das ganz besonders für Berlin, wo die Westalliierten angeblich nur Gastrecht genossen. Auch müsse man bedenken, daß eine Betonung der alliierten originären Rechte im Vertrag, der sich ja auf Artikel 1 und 2 der UN-Satzung¹⁶ stütze, den Bezug auf Artikel 53/107¹⁷ wieder herausstelle, die sich ja auch auf Siegerrechte gründeten; damit könne die sowjetische Position gestärkt werden. Ein deutsch-alliierter Briefwechsel würde dagegen zeigen, welche Rechte wir meinten.

Douglas-Home meinte, er verstehe unsere Argumente. Staatssekretär Greenhill bemerkte, irgendeine sowjetische Verpflichtung bezüglich der alliierten Rechte sei wünschenswert.

Bundesminister wiederholte, daß wir das versuchen wollten. Douglas-Home sagte, es komme darauf an, den Sowjets für die Zukunft keine Argumente zu liefern. Bundesminister führte aus, es gebe noch andere Möglichkeiten bezüglich des Vorbehalts der alliierten Rechte: Die westlichen Alliierten könnten vielleicht eine Viererklärung mit Moskau erreichen, oder die Westalliierten notifizierten den Briefwechsel mit der Bundesrepublik der Sowjetunion. Nach seinem Gespräch mit Washington solle man zu einer gemeinsamen Auffassung in der Bonner Vierergruppe kommen, die Anfang nächster Woche erarbeitet werden könnte¹⁸, bevor er nach Moskau reise. Beide Außenminister stimmten überein, daß der Vorbehalt der alliierten Rechte nicht nur ein Anliegen der Briten, sondern auch der Franzosen sei.

[gez.] Hase

VS-Bd. 2747 (I A 5)

¹⁵ Zum Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem amerikanischen Außenminister Rogers am 17. Juli 1970 in Washington vgl. Dok. 318.

¹⁶ Zu Artikel 1 und 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 174, Anm. 2 und Dok. 12, Anm. 5.

¹⁷ Für Artikel 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 4.

¹⁸ Vgl. dazu die Besprechung in der Bonner Vierergruppe am 20. Juli 1970; Dok. 325.

317

**Staatssekretär Frank an
Bundesminister Scheel, z.Z. Washington**

St.S. 681/70 geheim
Fernschreiben Nr. 740
Citissime

Aufgabe: 17. Juli 1970, 20.31 Uhr¹

Für Bundesminister:

1) Bei heutigem Arbeitsessen mit den drei West-Botschaftern, an dem auch StS Bahr teilnahm, haben französischer² und US-Botschafter³ wieder insistiert, originäre Rechte der Alliierten in Gewaltverzichtsvertrag zu berücksichtigen. Am ehesten sei dies nach ihrer Auffassung in Präambel möglich. Nach längerer Diskussion sind wir zu folgendem Vorschlag gelangt, dem der französische und amerikanische Botschafter und der englische Geschäftsträger⁴ zustimmten: Noch vor Abreise BM nach Moskau solle ein Briefwechsel zwischen Bundesrepublik und den drei Alliierten vollzogen werden, in welchem festgestellt wird, daß der abzuschließende Vertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten für Deutschland als Ganzes nicht beeinträchtigen könne. Mit einem solchen Briefwechsel im Hintergrund solle deutsche Delegation in Moskau versuchen, ähnliche Formulierung in Brief über deutsche Optionen aufzunehmen. Mit einem solchen Prozedere würden Alliierten zufrieden sein.

Ich teile Ihnen dies mit, da Sie sicherlich von Rogers hierzu angesprochen werden. Obiges Prozedere erscheint Herrn Bahr und mir als gangbarer Weg und sollte Amerikanern, falls sie in bezug auf Berücksichtigung originärer Rechte insistieren, auch dort angeboten werden. Es ist vorgesehen, daß Entwurf eines Briefes an die Alliierten bereits am Montagvormittag in Bonn-Gruppe konsultiert wird.⁵

2) Da Falin zur Zeit auf Urlaub ist, hätte Herr von Staden keinen gleichrangigen Gesprächspartner in Moskau.⁶ Ich habe daher Botschafter Allardt beauftragt, Gespräch selbst zu führen.⁷ Er hat hierzu ausführliche Sprachregelung, die er wörtlich verwenden kann, erhalten.⁸ Brief an Gromyko wird Ihnen nach

1 Hat Ministerialdirektor von Staden am 20. Juli und Ministerialdirigent Lahn sowie Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well am 21. Juli 1970 vorgelegen.

2 Jean Sauvagnargues.

3 Kenneth Rush.

4 Francis Brooks Richards.

5 Zur Sitzung der Bonner Vierergruppe am 20. Juli 1970 vgl. Dok. 325.

6 Am 17. Juli 1970 machte Botschafter Allardt, Moskau, darauf aufmerksam, daß es sich als schwierig erweisen werde, für Ministerialdirektor von Staden einen „ranggleichen Gesprächspartner“ zu finden, da sowohl der Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, als auch der sowjetische Stellvertretende Außenminister Semjonow in der fraglichen Zeit nicht in Moskau sein würden. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1136; VS-Bd. 4622 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

7 Vgl. dazu den Drahterlaß Nr. 716 des Staatssekretärs Frank vom 17. Juli 1970; VS-Bd. 4622 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

8 Zum Drahterlaß Nr. 719 des Ministerialdirektors von Staden vom 17. Juli 1970 vgl. Dok. 322, Anm. 4.

Zum Gespräch des Botschafters Allardt mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 20. Juli 1970 vgl. Dok. 322.

Rückkehr vorgelegt⁹ und dann telegraphisch an Botschafter Allardt durchgegeben.

3) Israelischer Botschafter¹⁰ hat mich soeben angerufen, um sich offiziell und in aller Form von Artikel Wolfmanns in der „Welt“¹¹ zu distanzieren. Er hat gebeten, Sie davon in Kenntnis zu setzen. Es habe mit Wolfmann wegen dieses Artikels einen „fürchterlichen Skandal“ gegeben, weil der Botschafter ihm Vorhaltungen mache.

Frank¹²

VS-Bd. 4623 (II A 4)

318

Ministerialdirigent Lahn, z.Z. Washington, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-14832/70 geheim

Fernschreiben Nr. 1492

Aufgabe: 18. Juli 1970, 13.30 Uhr¹

Ankunft: 18. Juli 1970, 19.20 Uhr

Betr.: Besuch von Bundesaußenminister Scheel in Washington am 17.7.²

Der Besuch bei Außenminister Rogers konzentrierte sich in einem Gespräch von etwa 2 1/2 Stunden ganz auf die Fragen unserer Ostpolitik und insbesondere die bevorstehenden Vertragsverhandlungen mit Moskau³.

Bundesminister legte einleitend die Ziele unserer Verhandlungen und den Stand unserer Vorbereitungen und Konsultationen mit unseren Verbündeten dar und betonte dabei, daß er nicht nach Moskau reisen werde, um nur die von StS Bahr erzielten Zwischenergebnisse⁴ zu unterzeichnen. Er habe die Absicht, in allen Punkten eingehend zu verhandeln und Verbesserungen und Klarstellungen im Vertragstext⁵ zu erzielen. Es gehe darum, auf der Basis des geographischen Status quo in Europa einen Modus vivendi zu finden, der auch die DDR und Berlin mit einbeziehen müsse.

⁹ Für das Schreiben des Bundesministers Scheel vom 19. Juli 1970 vgl. Dok. 319.

¹⁰ Eliashiv Ben-Horin.

¹¹ Vgl. den Artikel von Alfred Wolfmann: „Bonns Nahost-Politik im Nebel“; DIE WELT vom 15. Juli 1970, S. 6.

¹² Paraphe.

¹ Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well am 21. Juli 1970 vorgelegen.

² Bundesminister Scheel hielt sich am 17./18. Juli 1970 in Washington auf. Vgl. dazu auch Dok. 320.

³ Zum Beginn der Verhandlungen mit der UdSSR am 27. Juli 1970 vgl. Dok. 335.

⁴ Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

⁵ Zu den Änderungswünschen der Bundesregierung an den Leitsätzen vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 284 und Dok. 300.

Für den darauf basierenden Vertragsentwurf vom 10. Juli 1970 vgl. Dok. 306.

Rogers stellte daraufhin eine Reihe von Fragen, die sich auf die Natur und Verbindlichkeit der Moskauer Leitsätze, insbesondere der Absichtserklärungen, bezogen. Er bat um Aufklärung, ob uns die Punkte 5 bis 10 die Verpflichtung auferlegten, entsprechend zu handeln und unsere Politik danach auszurichten. Insbesondere war er interessiert daran zu wissen, ob sich unsere Einstellung zu einer KSE geändert habe und ob wir die Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen bereits als ein Nahziel betrachteten. Der Bundesminister erläuterte den Sinn und Inhalt der Absichtserklärungen und ging auch auf die Entstehungsgeschichte ein, wobei er unterstrich, daß eine völkerrechtliche Bindung in Übereinstimmung mit der Sowjetregierung gerade nicht eintreten solle. Es seien politische Zusicherungen, die mit der Unterzeichnung des Vertrages als erledigt angesehen werden könnten und keine Rechtswirkung ausübten. Rogers schien von den Ausführungen nicht allzu sehr überzeugt, räumte aber ein, daß er sich bisher vielleicht nicht ausgiebig genug mit der Sache habe befassen können. Ihm schiene es wichtig, jegliche Unklarheiten auch in unserem Verhältnis zur Sowjetunion von vornherein auszuschließen und in Moskau nicht den Eindruck entstehen zu lassen, als hätten wir über den zu vereinbarenden Vertrag hinaus weitere Verpflichtungen übernommen.

Eine weitere Frage, auf die Rogers im Verlauf des Gesprächs mehrfach zurückkam, betraf den Leitsatz 5, wonach die Verträge mit den osteuropäischen Ländern ein einheitliches Ganzes bilden sollten. Nach unserer Darlegung des Sinnes und Zwecks dieser Abrede drückte Rogers seine Verwunderung darüber aus, daß in diesem Punkt Berlin unerwähnt geblieben sei, obwohl einer befriedigenden Berlin-Regelung eine gewisse Priorität zukommen solle und sie als Voraussetzung für das Inkrafttreten der Verträge bezeichnet worden sei. Rogers wollte wissen, ob alle in Punkt 5 genannten Verträge gemeinsam und gleichzeitig ratifiziert werden sollten oder ob eine gesonderte Behandlung denkbar sei. Der Bundesminister führte dazu aus, daß die auf Entspannung abzielenden Verträge mit den osteuropäischen Ländern einschließlich der DDR ihrem Inhalten nach ein einheitliches Ganzes bilden sollten und die Reihenfolge ihrer Inkraftsetzung nicht das entscheidende Moment sei.

Auf eine entsprechende Frage erläuterte der Bundesminister eingehend die rechtlichen und politischen Gründe, warum Berlin in die Moskauer Gespräche nicht einbezogen werden konnte. Wir hätten die Grenzen unserer Zuständigkeit – im übrigen im Einvernehmen mit unseren Verbündeten – beachten müssen. Das Thema als solches sei zwar angesprochen worden, doch seien Vereinbarungen hierüber den Vier Mächten vorbehalten geblieben. Er versicherte hier – wie auch gestern dem britischen Außenminister⁶ und wiederholt in der deutschen Öffentlichkeit⁷ –, daß ein Vertrag mit der Sowjetunion nicht in Kraft gesetzt werden könne, wenn nicht ein befriedigendes Ergebnis der Berlin-Frage erreicht sei. Rogers erwiderte hier, daß er dann nicht die Eile begreife, mit der wir jetzt in die Verhandlungen mit Moskau eintreten wollten. Wäre es dann nicht ratsamer gewesen, den Verlauf der Berlin-Gespräche abzuwarten? Die Unterschei-

⁶ Zu dem Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem britischen Außenminister Douglas-Home am 17. Juli 1970 in London vgl. Dok. 316.

⁷ Zu den Äußerungen des Bundesministers Scheel vom 27. Mai 1970 vgl. Dok. 242, Anm. 6.

dung zwischen Paraphierung und Unterzeichnung des Vertrages, die er wohl kenne, würde in der öffentlichen Meinung nicht mit gleicher Klarheit erkannt werden.

Der Bundesminister schilderte hierzu den Stand der Überlegungen in der Bundesregierung und betonte, daß vorerst nur an eine Paraphierung gedacht sei, die im übrigen nicht so bald möglich sein werde. Aber man müsse überlegen, ob nicht vielleicht sogar eine Unterzeichnung die Berlin-Gespräche in positiver Weise beeinflussen könnte. Hier gebe es sicher eine Wechselwirkung zwischen beiden Vorgängen. Sicher sei jedoch, daß er nach der Paraphierung das Bundeskabinett mit der Frage befassen und dabei die Frage erneut zur Prüfung stellen werde, ob zunächst Fortschritte in den Berlin-Verhandlungen abzuwarten seien.

Zur Frage der Erwähnung der originären Rechte der Vier Mächte im Vertrag erläuterte der Bundesminister den Stand unserer Überlegungen⁸. Er legte dar, daß es für uns problematisch und außerdem schwierig, wenn nicht gar unmöglich sein dürfte, diese Rechte im Vertragstext selber anzusprechen. Ihm scheine eine Erwähnung in dem Interpretationsbrief der aussichtsreichste Weg zu sein. Rogers erwiderte, daß es seiner Regierung wichtig erscheine, daß die Sowjetunion möglichst zu einer Bestätigung der Fortgeltung dieser Rechte bewogen werde, ganz gleich in welcher Form und an welcher Stelle.

Rogers schloß die Unterredung mit einem besonderen Dank für die eingehende Unterrichtung und betonte die ungeachtet seiner Frage und Anregungen volle amerikanische Unterstützung unserer Politik. Er bestätigte das zu gleicher Zeit herausgegebene Kommuniqué.

In einem Gespräch im Hause des Botschafters⁹ mit Hillenbrand und Sutterlin wurden die vorgenannten Themen noch einmal besprochen und vertieft. Es war dabei erkennbar, daß man unsere Bemühungen um eine Bestätigung der Vier-Mächte-Rechte zwar skeptisch beurteilt, aber doch für wesentlich hält.

Lahn

VS-Bd. 4483 (II A 1)

⁸ Vgl. dazu Dok. 321 und Dok. 325, besonders Anm. 10.

⁹ Rolf Pauls.

**Bundesminister Scheel an den
sowjetischen Außenminister Gromyko**

II A 4-82.00-94.29 GV-1258I/70 geheim

19. Juli 1970¹

Herr Außenminister,

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist an dem Abschluß eines Vertrages über Gewaltverzicht mit der Sowjetunion auf der Grundlage der zwischen Ihnen und Staatssekretär Bahr erarbeiteten Formulierungen² lebhaft interessiert und entschlossen, alle Anstrengungen zu unternehmen, um, wenn irgend möglich, zu einer Einigung zu gelangen.

Die Diskussion über diesen Vertrag bewegt die deutsche Öffentlichkeit außerordentlich. Sie mißt den damit verbundenen Fragen mit Recht historische Bedeutung bei. Für umso wichtiger erachtet es die Bundesregierung, daß dieser Vertrag nicht nur eine Mehrheit im Parlament, sondern auch³ Zustimmung in der deutschen Öffentlichkeit findet. Dies würde durch einige Präzisierungen der⁴ in Moskau formulierten Unterlagen gesichert⁵ werden, über die ich in den Verhandlungen mit Ihnen sprechen möchte. Dieser Wunsch entspricht unserem, wie ich meine, gemeinsamen Interesse⁶, diesen wichtigen Vertrag abzuschließen⁷, der die von uns gemeinsam gewünschte Entwicklung vielfältiger konstruktiver Beziehungen auf eine tragfähige⁸ Grundlage stellen soll.

Ich habe den Botschafter der BRD in Moskau, Dr. Allardt⁹, beauftragt, Ihren Herren zu erläutern, wie wir die bevorstehenden Verhandlungen vorbereitet haben, und in welchem Geist wir an sie herangehen. Ich lege darauf auch des-

¹ Das Schreiben wurde von Ministerialdirektor von Staden am 17. Juli 1970 konzipiert. Für den Entwurf vgl. VS-Bd. 4622 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

Hat Staatssekretär Frank am 17. Juli 1970 vorgelegen.

Das Schreiben wurde am 19. Juli 1970 an die Botschaft in Moskau übermittelt. Vgl. dazu den am 17. Juli 1970 konzipierten Drahterlaß Nr. 721; VS-Bd. 4622 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

² Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

³ Der Passus „daß dieser Vertrag ... sondern auch“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Bundesministers Scheel und des Staatssekretärs Frank zurück. Vorher lautete er: „daß dieser Vertrag eine solide Mehrheit im Parlament und eine breite“.

⁴ Die Wörter „Präzisierungen der“ wurden von Staatssekretär Frank handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Anregungen zu den“.

⁵ Dieses Wort wurde von Staatssekretär Frank handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „ermöglicht“.

⁶ An dieser Stelle wurde von Bundesminister Scheel gestrichen: „die parlamentarische Zustimmung für“.

⁷ Dieses Wort wurde von Bundesminister Scheel handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „zu sichern“.

⁸ Dieses Wort wurde von Staatssekretär Frank handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „solide“.

⁹ An dieser Stelle wurde von Staatssekretär Frank gestrichen: „und den hierzu entsandten Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amts, Ministerialdirektor von Staden.“.

halb Wert, weil die Behandlung dieser Frage durch unsere Publizistik in den letzten Wochen meinen eigenen Wünschen¹⁰ nicht entsprochen hat.

Ich vertraue darauf, Herr Minister, daß die bevorstehenden Verhandlungen¹¹ die Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern einen großen Schritt voranbringen werden.¹²

Genehmigen Sie, Herr Außenminister, die Versicherung meiner ausgezeichneten Hochachtung

Scheel¹³

VS-Bd. 4622 (II A 4)

320

Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-14833/70 VS-vertraulich
Fernschreiben Nr. 1493

Aufgabe: 19. Juli 1970, 10.55 Uhr¹
Ankunft: 19. Juli 1970, 16.39 Uhr

Muß Montag² früh vorliegen.

Präsident Nixon hat am 18. Juli 10.00 Uhr den Bundesaußenminister, den ich begleitete, zu einem 40-minütigen Gespräch im Beisein von Außenminister Rogers und Henry Kissinger empfangen.

Einleitend sagte der Präsident, er begrüße den Besuch des Bundesaußenministers in Washington³ aufrichtig und freue sich, daß sich gestern die Gelegenheit zu der ausführlichen Unterredung der beiden Außenminister⁴ geboten habe und daß er heute den Bundesaußenminister sprechen könne. Nichts vermöge darüber hinwegzutäuschen, daß Europa im Zentrum der weltpolitischen Auseinandersetzung liege und daß Deutschland das Herz Europas und dieser Problematik bilde. Dem gehöre seine größte Sympathie und seine volle Aufmerksamkeit. Er habe das Wort von der „era of negotiation and not of confrontation“⁵ geprägt. Das seien zunächst Vokabeln, die man mit Inhalt anfüllen und zu Begriffen for-

¹⁰ Der Passus „weil die Behandlung... letzten Wochen“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Bundesministers Scheel zurück. Zuvor lautete er: „weil die Behandlung unserer bevorstehenden Verhandlungen und ihres Gegenstandes in den letzten Wochen durch unsere Publizistik meinen eigenen Wünschen bisher“.

¹¹ Die Verhandlungen des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau begannen am 27. Juli 1970. Vgl. dazu Dok. 335.

¹² Zur Übergabe des Schreibens an den sowjetischen Außenminister Gromyko vgl. Dok. 322.

¹³ Paraphe.

1 Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blumenfeld vorgelegen.

2 20. Juli 1970.

3 Bundesminister Scheel hielt sich am 17./18. Juli 1970 in Washington auf.

4 Zum Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem amerikanischen Außenminister Rogers am 17. Juli 1970 in Washington vgl. Dok. 318.

5 Vgl. dazu die Rede des Präsidenten Nixon vom 22. Januar 1970; Dok. 63, Anm. 5.

men müsse. In diesem Sinne begrüße er das Bemühen der Bundesregierung um eine Minderung der Spannung in Europa. Er habe mit dem Bundeskanzler im April darüber ausführlich gesprochen⁶ und wisse sich mit ihm einig. Er sei sehr befriedigt, daß die deutsch-amerikanischen Beziehungen den Grad intensivster politischer Konsultation und Koordination erreicht hätten, der angesichts der geschichtlichen Tragweite der gemeinsamen Absichten unerlässlich sei.

Die beiden Außenminister resümierten sodann kurz, ohne auf Einzelheiten einzugehen, das Ergebnis ihrer Unterredung des Vortages und unterstrichen beide die Übereinstimmung der Ziele und Vorstellungen. Der Bundesaußenminister betonte die entscheidende Bedeutung der deutschen und der europäischen Option, der ungeminderten Fortdauer der Rechte und Verantwortung der Vier Mächte für Berlin und Gesamtdeutschland und der Unverzichtbarkeit, ein befriedigendes Resultat der Vier-Mächte-Berlinverhandlung zu erzielen, bevor der Gewaltverzichtsvertrag in Kraft treten könne. Der Bundesaußenminister schloß diesen Teil seiner Ausführung mit Bemerkungen über den wesentlichen, fest im Bündnis verankerten Inhalt unserer Außenpolitik. Unsere unausweichliche und lastende Verantwortung für den Frieden in Europa und in der Welt gebiete, eine sich im sowjetischen Verhalten abzeichnende Chance, durch ein Vertragswerk zur Minderung der Spannung zwischen Ost und West und zum Schaffen einer gewandelten politischen Atmosphäre in Europa beizutragen, zu nutzen.

Der Präsident, mit Zustimmung darauf eingehend, hob die Bedeutung der Berlinfrage hervor. Es dürfe im weiteren Verfolg nichts geschehen, was einer verbesserten Statur der DDR diene, ohne daß die andere Seite zur Sicherung Berlins Konzessionen einräume. Besonders auch in diesem Zusammenhang sei die Festigung der Rechte und der Verantwortung der Vier Mächte von entscheidender Bedeutung. In der Erörterung darüber stellte der Bundesaußenminister fest, daß die DDR auch in zukünftiger Regelung nur als „Agent“ mitwirken dürfe.⁷ Nixon stimmte zu und bemerkte, wesentlich werde sein, daß die Sowjets nichts erhielten, ohne daß wir angemessenen Gewinn einbrächten. Er fragte, welche aktuellen Motive wir auf russischer Seite für das offensichtliche Bemühen, mit uns zu einem Vertrag zu kommen, sähen, ob wir Kredite einräumen wollten. Die außerordentliche wirtschaftliche, finanzielle und technologische Qualität der Bundesrepublik sei für die Sowjets sicher sehr attraktiv. Der Bun-

6 Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Nixon am 10/11. April 1970 in Washington vgl. Dok. 153.

7 Die „Agenten-Theorie“ formulierte der amerikanische Außenminister Dulles auf einer Pressekonferenz am 26. November 1958. Im Zusammenhang mit der Berlin-Krise wurde er gefragt, wie die USA reagieren würden, wenn die UdSSR trotz ihrer Verantwortlichkeiten den Behörden der DDR die Kontrolle über die Zufahrtswege nach Berlin (West) übergäbe: „Jetzt würde sich die Frage ergeben, würden wir mit den ostdeutschen Beamten in Verkehr treten, die die Kontrollpunkte besetzen würden?“ Dulles antwortete: „Gut, wir würden sicherlich nicht mit ihnen in einer Weise in Verkehr treten, die implizieren würde, daß wir das ostdeutsche Regime als Stellvertreter für die Sowjetunion in bezug auf das Nachkommen der Verpflichtung der Sowjetunion und der Verantwortlichkeiten der Sowjetunion anerkennen.“ Auf die Nachfrage: „Heißt das, daß wir mit ihnen vielleicht als Beauftragte [agents] der Sowjetunion in Verkehr treten können?“ erklärte Dulles: „Wir könnten vielleicht, ja. Es gibt heute bestimmte Punkte, bei denen sowohl die westlichen Mächte, die drei alliierten Mächte, als auch die Bundesrepublik Deutschland mit untergeordneten Funktionären der sogenannten DDR in Verkehr getreten sind.“ Vgl. DzD IV/1, S. 145.

desaußenminister erwiderte, ohne auf Kredite einzugehen, daß das wirtschaftliche Motiv offenbar in Moskau eine Rolle spiele.

Er erläuterte dann, welche Positionsgewinne wir seit Beginn der Unterredungen mit Gromyko erzielt haben, z. B. betr. völkerrechtliche Anerkennung der DDR, endgültige völkerrechtliche Anerkennung der Oder-Neiße-Linie u. a. Die UdSSR habe in den letzten Monaten bereits ihren Ton uns gegenüber geändert, der früher ganz von Anklagen gegen die Militaristen, Revanchisten und Verbrecher in Bonn beherrscht gewesen sei. Mit einer vertraglichen Regelung könnten wir ihnen das Instrument, uns zum Buhmann zwecks Disziplinierung der osteuropäischen Staaten zu machen, weiter entwinden und uns neue Wege zum Frieden mit Osteuropa öffnen.

Der Präsident erkundigte sich nach der Situation gegenüber der DDR im Anschluß an Kassel⁸. Der Bundesaußenminister antwortete, das Ergebnis von Kassel habe uns nicht überrascht. Seitdem vollziehe sich dort offenbar ein gewisser Wandel, den man weiter sorgfältig beobachten müsse. Wie die Interdependenz zwischen dem Inkrafttreten des Gewaltverzichtvertrages und einer befriedigenden Berlinregelung feststehe, so könne man zweifellos eine Interdependenz zwischen dem Zustandekommen dieses Vertrages und dem künftigen Verhalten der DDR erwarten.

Präsident Nixon schloß: Er begleite unsere Politik mit der größten Sympathie und dem aufmerksamsten Interesse. Wir müßten weiter engsten Kontakt halten. Der Besuch des Bundesaußenministers sei dabei ein weiteres hervorragendes Ereignis. Deutschland und Berlin seien für das Bündnis entscheidend. Den Berlinern gehöre, seit er im Frühjahr 1969 dort gewesen sei⁹, seine besondere Sorge. Die Trennung der Menschen in Deutschland sei fürchterlich. Einem bösen Krieg sei da ein böser Friede gefolgt. Was die Trennungen der Menschen mildern könne, solange man sie nicht zu beenden vermöge, sei aller Anstrengung wert.

Er befindet sich mit den Sowjets in den SALT. Er könnte leicht zu einem schnellen Abkommen gelangen, das der breitesten Zustimmung in der amerikanischen Öffentlichkeit sicher sei. Aber die geschichtliche Verantwortung, die er in dem Ost-West-Konflikt trage, gebiete ihm, sich nur zu einem Abkommen zu verstehen, das dieser Verantwortung, besonders auch der Verantwortung gegenüber seinen europäischen Verbündeten, gerecht werde. Weil die Rolle Europas in der Weltpolitik nach wie vor zentral sei, lege er auf engste Konsultation über SALT mit den europäischen Verbündeten einen so großen Wert. Das Gespräch mit dem Bundesaußenminister habe ihm die ermutigende Parallelität unserer gemeinsamen und koordinierten Bemühungen und Verantwortung bestätigt.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 4623 (II A 4)

⁸ Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, am 21. Mai 1970 vgl. Dok. 226.

⁹ Präsident Nixon besuchte Berlin (West) am 26. Februar 1969. Vgl. dazu auch AAPD 1969, I, Dok. 79.

321

**Aufzeichnung des
Vortragenden Legationsrats I. Klasse von Schenck**

V 1-80.21/2-929/70 geheim**20. Juli 1970**Herrn D Pol¹

im Hause

Betr.: Verhandlungen über einen GV-Vertrag mit der Sowjetunion;
hier: Klarstellung über das uneingeschränkte Fortbestehen der
originären Rechte der Drei Mächte

Bezug: Mündliche Weisung von Herrn Leiter Pol vom 20.7.1970

Im Hinblick auf den Wunsch der Drei Mächte nach ausdrücklicher Klarstellung der uneingeschränkten Fortgeltung ihrer originären Rechte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin in dem deutsch-sowjetischen GV-Vertrag² ist die Möglichkeit der Einfügung eines entsprechenden Passus in den Vertrag erneut geprüft worden. Die Prüfung hat folgendes ergeben:

I. Die Problematik der Einfügung eines entsprechenden Passus in den GV-Vertrag liegt darin, daß in einem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion eine Erwähnung der Rechte und Verantwortlichkeiten nur der Drei Mächte ausgeschlossen erscheint. Wenn die alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten in dem Vertrag überhaupt erwähnt werden sollen, so wird es sich um eine Erwähnung der Vier-Mächte-Rechte und Verantwortlichkeiten handeln müssen.³

1) Werden aber die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte ausdrücklich erwähnt, so muß klargestellt werden, daß sich diese Rechte und Verantwortlichkeiten auf Berlin und Deutschland als Ganzes beziehen.⁴ Andernfalls würde der Sowjetunion die Auslegung ermöglicht werden, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten nur noch in bezug auf West-Berlin und die Bundesrepublik fortbeständen, nicht aber in bezug auf die DDR und Ost-Berlin. Würde dieser Auslegung Vorschub geleistet, so wäre eine gefährliche Erosion des bisher bestehenden Rechtszustandes zu befürchten.

Eben deswegen hat Herr StS Bahr bei seinen Vorgesprächen in Moskau stets auf der Erwähnung von Rechten und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes bestanden. Die Sowjets haben diese Formulierung indessen abgelehnt.

¹ Hat Ministerialdirektor von Staden am 21. Juli 1970 vorgelegen, der handschriftlich für Staatssekretär Frank vermerkte: „Vorschlag: Erörterung am 22.7. M.E. ist die Rückfallposition die bessere. Das andere sollte aber zunächst versucht werden u[nd] zwar in der hier vorgeschlagenen Form.“ Hat Frank laut Vermerk der Sekretärin Berner vom 12. August 1970 vorgelegen.

² Vgl. dazu die Äußerungen der Drei Mächte am 17. Juli 1970 gegenüber Staatssekretär Frank; Dok. 317.

³ Zu diesem Satz vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „richtig!“

⁴ Zu diesem Satz vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „richtig!“

2) Wird das Fortbestehen der besonderen Rechte und Verantwortlichkeiten aller Vier Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes in dem GV-Vertrag ausdrücklich erwähnt, so kann auch dadurch der Sowjetunion allerdings die Behauptung ermöglicht werden, daß die von ihr in Anspruch genommenen Interventionsrechte in Deutschland und der Gesamtkomplex der Artikel 53 und 107 der VN-Satzung⁵ von dem GV ausgenommen seien; die von der Sowjetunion in Anspruch genommenen Rechte hängen eng mit ihrer Stellung als Siegermacht in Deutschland zusammen.

Gerade diese Überlegung hatte uns bisher veranlaßt, die Bestätigung des uneingeschränkten Fortbestehens der Rechte der Drei Mächte in einem an sie zu richtenden einseitigen Interpretationsbrief⁶ ins Auge zu fassen. Das in dem Memorandum der Drei Mächte vom 17. Juli 1970⁷ verwandte Argument, unsere Befürchtungen seien deswegen unbegründet, weil die Sowjetunion kein einseitiges Interventionsrecht habe, löst das Problem deswegen nicht, weil die angeblichen Interventionsrechte der Sowjetunion seit 1968 in der deutschen innenpolitischen Diskussion so hochgespielt worden sind, daß der Wunsch nach Ausräumung dieser angeblichen Rechte heute einen nicht zu übersehenden innenpolitischen Faktor darstellt.

II. Möglichkeiten zur Verwirklichung des Wunsches der Drei Mächte:

1) Die Klarstellung, daß sich die fortgeltenden Vier-Mächte-Rechte und Verantwortlichkeiten auf Berlin und Deutschland als Ganzes beziehen, kann nur ausdrücklich geschehen; ein Hinweis lediglich auf die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in Deutschland oder in bezug auf Deutschland würde mehrerer Auslegungen fähig sein und sollte daher nicht in Betracht gezogen werden.⁸ Die Klarstellung kann auch nicht im Wege der Verweisung erfolgen. Abgesehen von dem Deutschland-Vertrag, auf den aus naheliegenden Gründen nicht verwiesen werden kann, gibt es kein anderes völkerrechtliches Instrument, in dem die alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes umfassend umschrieben wären und auf das infolgedessen verwiesen werden könnten.

a) Die Drei Mächte haben daher in ihrem Memorandum vom 17. Juli 1970 vorgeschlagen, Artikel 3⁹ (Leitsatz 4¹⁰) durch eine ausdrückliche Bezugnahme auf die „rights and responsibilities of France, the USSR, the U.S. and the U.K. for Germany as a whole and Berlin“ zu ergänzen.

b) Von unserem Standpunkt aus wäre es dagegen vorzuziehen, wenn die Erwähnung der Vier-Mächte-Rechte mit dem ohnehin schwachen Verweis auf den noch ausstehenden Friedensvertrag verbunden würde, den wir in die Präambel eingefügt sehen wollen und der dadurch in einer wünschenswerten Weise ver-

5 Für Artikel 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 4.

6 Vgl. dazu den Entwurf der Bundesregierung vom 10. Juli 1970 für eine Note an die Drei Mächte; Dok. 306.

7 Für das Memorandum vgl. VS-Bd. 5778 (V 1).

8 Zu diesem Satz vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „richtig.“

9 Für die Artikel und die Präambel vgl. den Entwurf der Bundesregierung vom 10. Juli 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR; Dok. 306.

10 Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

stärkt würde.¹¹ Zugleich ließe sich der Komplex Friedensvertrag und Vier-Mächte-Rechte verhandlungstaktisch einfacher zusammen als getrennt und zu verschiedenen Zeitpunkten behandeln. Es wird daher vorgeschlagen, den vorgesehenen fünften Präambelsatz wie folgt zu ergänzen (Ergänzung unterstrichen¹²):

...unter Berücksichtigung der Tatsache, daß eine friedensvertragliche Regelung noch aussteht und daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes bis zum Abschluß einer friedensvertraglichen Regelung fortbestehen,...¹³

2) Was den Komplex der angeblichen Interventionsrechte und der Artikel 53 und 107 der VN-Satzung angeht, so macht es allerdings keinen Unterschied, ob die Klarstellung hinsichtlich der Vier-Mächte-Rechte und Verantwortlichkeiten in Artikel 3 (Leitsatz 4) oder in der Präambel erfolgt; in jedem Falle wird den Sowjets durch diese Klarstellung die Möglichkeit gegeben zu behaupten, der Vertrag nehme die Vier-Mächte-Rechte und Verantwortlichkeiten ausdrücklich aus und infolgedessen seien auch ihre angeblichen Interventionsrechte von dem Gewaltverzicht ausgenommen. Dieser Argumentation könnte nur dann entgegentreten werden, wenn es uns gelänge, den Artikel 1 (Leitsatz 2) noch über das jetzt vorgesehene Maß hinaus zu verstärken. Eine derartige Verstärkung des Artikels 1 dürfte sich aber schwerlich erreichen lassen, obgleich sie durch Einfügung des Wortes „uneingeschränkt“ oder „vorbehaltlos“ redaktionell durchaus möglich sein würde.

Eine gewisse Klarstellung könnte erreicht werden, wenn in dem fünften Präambelsatz von den „gemeinsamen Rechten und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin“ gesprochen würde. Damit würde ein Hinweis auf die Unzulässigkeit einseitiger Interventionen gegeben. In einer solchen Formulierung würde aber eine schematische Gleichbehandlung der Vier Mächte liegen, die den tatsächlichen politischen Gegebenheiten nicht entsprechen würde und deren rechtliche Berechtigung äußerst zweifelhaft wäre.

Wenn wir unter diesen Umständen dem Wunsch der Drei Mächte entsprechend versuchen wollen, eine Klarstellung hinsichtlich der Vier-Mächte-Rechte und Verantwortlichkeiten in den Vertrag hineinzubringen, nehmen wir damit das Risiko auf uns, uns später von der Sowjetunion und in der innenpolitischen Diskussion entgegenhalten lassen zu müssen, der Gewaltverzicht sei uns gegenüber doch eingeschränkt.

Daß es sich bei den angeblichen sowjetischen Interventionsrechten um eine innenpolitisch über das vernünftige Maß hinaus aufgebauschte Scheinproblematik handelt, weil weder die Rechtsgrundlage für Interventionsrechte gegeben ist noch ein tatsächliches Sicherheitsrisiko, braucht an dieser Stelle nicht noch einmal dargelegt werden.

III. Rückfallposition:

Falls die Sowjets bei der Haltung bleiben, die sie Herrn StS Bahr gegenüber eingenommen haben, und einer ausdrücklichen Erwähnung der Rechte und Ver-

11 Zu diesem Satz vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „richtig!“.

12 Der unterstrichene Passus ist kursiv wiedergegeben.

13 Zu diesem Absatz vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „Einv[erstanden].“

antwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin nicht zustimmen, so sollte auf den Gedanken einer einseitigen Feststellung der Bundesrepublik Deutschland zurückgegriffen werde, die allerdings, – um den Befürchtungen der Drei Mächte Rechnung zu tragen, von den Sowjets bestätigt werden müßte.¹⁴

1) Eine Bestätigung wird von den Sowjets dann nicht zu erreichen sein, wenn der Optionsbrief in dem Interpretationsbrief wiedergegeben wird, so wie dies zunächst von uns vorgesehen war.¹⁵ Der Optionsbrief sollte daher aus dem Interpretationsbrief herausgenommen werden.

2) Um den Sowjets nicht das Argument zu geben, wir hätten selber eine Formulierung vorgeschlagen, die die angeblichen sowjetischen Interventionsrechte von dem Gewaltverzichts-Artikel ausnimmt, sollte sich der Interpretationsbrief auch in seiner neuen Form nur auf die Bestätigung der Rechte der Drei Mächte beziehen, wie es bisher stets vorgesehen war. Für den Fall, daß die Sowjets daraufhin mit einer Feststellung der Fortgeltung ihrer eigenen Rechte antworten sollten, sollten wir schon jetzt eine Erwiderung mit einer Klarstellung bezüglich der vorbehaltlosen Geltung des Gewaltverzichts ins Auge fassen.¹⁶

Für den Fall, daß die Sowjets nicht bereit sein sollten, den Interpretationsbrief zu bestätigen, sollten wir den Drei Mächten vorschlagen, den Interpretationsbrief unabhängig von der Übergabe durch uns auch ihrerseits den Sowjets zu notifizieren (mit oder ohne Bestätigung).¹⁷

Für den Fall, daß Sie der unter Ziffer II, 1 Buchst[aben] b vorgeschlagenen Ergänzung unseres Vorschlags für den fünften Präambelsatz und der unter Ziffer III vorgesehen Rückfallposition zustimmen, schlägt Referat V 1 vor, hierzu auch die Zustimmung des Herrn Staatssekretärs herbeizuführen.

Die Referate II A 1 und II A 4 haben Durchdruck erhalten.

Schenck

VS-Bd. 5778 (V 1)

¹⁴ Zu diesem Satz vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „richtig.“

¹⁵ Für den Entwurf der Bundesregierung vom 10. Juli 1970 eines Schreibens zum Selbstbestimmungsrecht, das in den Text einer Note an die Drei Mächte eingefügt war, vgl. Dok. 306.

¹⁶ Zu diesem Absatz vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „richtig.“

¹⁷ Zu diesem Satz vermerkte Ministerialdirektor von Staden handschriftlich: „richtig.“