

berühren, sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt enthalten.²⁶

Artikel III

Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen werden weitere Schritte unternehmen, um ihre gegenseitigen Beziehungen zu normalisieren und fortzuentwickeln.²⁷

Artikel IV

(1) Dieser Vertrag berührt nicht die von den Parteien früher geschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen oder mehrseitigen Vereinbarungen.

(2) Die vertragschließenden Parteien werden bei Abschluß anderer Vereinbarungen die Bestimmungen dieses Vertrages berücksichtigen.²⁸

VS-Bd. 8958 (II A 5)

337

Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau

Geheim

28. Juli 1970¹

Dolmetscheraufzeichnung des Gespräches des Herrn Ministers mit Außenminister Gromyko am 28. Juli 1970, 10–12 Uhr.

Der Herr *Minister* leitete das Gespräch ein mit der Feststellung, daß, wie bereits gestern angekündigt², er heute die Texte übergeben werde³, damit die sowjetische Seite eine Vorstellung bekomme, wie wir in die Verhandlungen um den Gewaltverzicht gingen. Er habe keine Textvorschläge hinsichtlich der Form der Artikel über die zukünftige Zusammenarbeit. Darüber würden später Vorschläge unterbreitet werden. Beide Regierungen seien sich darin einig, einen GV-Vertrag abzuschließen, um einen *modus vivendi* als Grundlage für eine positive

²⁶ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Auf deutschen Wunsch redaktionell geändert.“

²⁷ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Unverändert.“

²⁸ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Die polnische Seite wäre mit der Streichung von Artikel IV einverstanden. Gegen den Wortlaut von Artikel IV, Absatz 1 hat sie keine Einwendungen, macht seine Annahme aber von einer befriedigenden Fassung von Absatz 2 abhängig. Absatz 2 hat die polnische Seite gegenüber der Fassung 10. Juni gekürzt (Fortfall von ‚internationaler <Vereinbarungen>, einschließlich solcher, die den Frieden und die Sicherheit in Europa betreffen‘). Sie wünscht jedoch eine Verstärkung des letzten Wortes (statt ‚berücksichtigen‘ ‚einhalten‘ oder ‚beachten‘). Sie möchte ferner die ‚Vereinbarungen‘ präzisieren (etwa durch ‚die in diesem Vertrag geregelten Fragen betreffen‘). Wir dagegen denken an eine Präzisierung, die klarstellt, daß dies – soweit es die deutsche Seite betrifft – nur für Verträge der Bundesrepublik gilt.“

¹ Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Dolmetscher Weiß gefertigt.

² Für das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 27. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 335.

³ Für den Entwurf der Bundesregierung vom 28. Juli 1970 vgl. Dok. 338.

Zusammenarbeit unserer Staaten, als Grundlage besserer Beziehungen zu finden. Als Grundlage des Vertrages respektierten wir ohne Vorbehalte den territorialen Status quo, da es bis zu einem umfassenden Friedensvertrag keine andere reale Grundlage gebe. Wir hätten geprüft, welche Texte am klarsten diesen Gedanken des *Modus vivendi* zum Ausdruck brächten. Am kürzesten und klarsten wäre es, wenn man den Gewaltverzicht in einem Artikel in sauberer Form und umfassend ausdrücken würde und dem hinzufügen würde, daß dieser Gewaltverzicht natürlich vor allem für Europa in seinen heutigen Grenzen gelte. So könnte sich ein besonderer Artikel über die Grenzen erübrigen. Er, der Minister, möchte in diesem Vier-Augen-Gespräch sagen, daß dies die Form wäre, die am besten geeignet wäre, in der innenpolitischen Diskussion über den Vertrag die größte Zahl von Zustimmungen zu finden. Minister Gromyko habe aber bereits in den Gesprächen mit Staatssekretär Bahr gesagt, die Frage der Grenzen sei die Frage aller Fragen. Auch gestern habe Minister Gromyko betont, man müsse eine Form finden, die, wenn sie auch nicht beide Seiten befriedige, das Interessengleichgewicht ausdrücke, das man nicht stören dürfe. Dabei habe Minister Gromyko betont, man müsse die Interessen anderer Staaten berücksichtigen, deren politische und psychologische Interessenlage auch uns bewußt sei.

Wir unsererseits, und er wünsche das zu wiederholen, seien in unserem politischen Streben auf die Einheit hingerichtet, die nicht im Widerspruch zu dem zu schließenden Vertrag stehe. Wir verstünden, daß die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen eine Frage des Friedens sei, die Frage eben aller Fragen, oder zumindest ein Teil davon, da zur Frage des Friedens, wenn man von den Realitäten ausgehe, auch die Entspannung in und um Berlin gehöre, die man deshalb im Interesse des Friedens nicht vom Gewaltverzicht trennen könne. Er, der Minister, wolle nochmals betonen, daß wir die Bedeutung anerkannten, die die sowjetische Seite der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Respektierung des territorialen Status quo beimesse. Deshalb sei dies in den deutschen Textvorschlägen berücksichtigt, die nur geringe Präzisierungen enthielten und in denen der Artikel beibehalten sei, obwohl man – wie gesagt – den Gedanken hätte einfacher ausdrücken können. Die deutsche Seite gebe sich große Mühe, zu einem Vertrag zu kommen, der sich so eng wie möglich an den Inhalt der schon geleisteten Arbeit anlehne, der aber in der Bundesrepublik auch mit Sicherheit die nötige parlamentarische Mehrheit finden werde. Wir hätten die Hoffnung, daß auf der Linie unserer Textvorschläge dies sicherlich möglich sein werde.

Minister *Gromyko* entgegnete, es sei von größter Wichtigkeit, daß beide Seiten einander klar verstünden. Er wünsche, daß von Anfang an im Zusammenhang mit den konkreten Bestimmungen des Vertrages keinerlei Mißverständnisse aufkämen. Die sowjetische Seite habe bei der Formulierung des Grenzproblems⁴ ein sehr großes Zugeständnis gemacht. Die sowjetische Seite habe am Anfang die bestimmte Absicht gehabt, die Formel von der Anerkennung der Grenzen müsse unbedingt in den zu schließenden Vertrag aufgenommen werden, und sie habe geglaubt, daß damit die Interessen des Friedens und insbesondere der Sowjetunion und ihrer Verbündeten am besten zum Ausdruck kämen. Aber man

⁴ Vgl. dazu Leitsatz 3 vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“); Dok. 221.

habe schließlich beschlossen, auf die Diskussion innerhalb der Bundesrepublik und auf die Bundesregierung angesichts der innenpolitischen Lage Rücksicht zu nehmen. Die sowjetische Seite müsse offen sagen, daß sie in bezug auf die Formulierung der deutschen Seite entgegengekommen sei, indem sie auf die jetzige Formulierung eingegangen sei. Der sowjetischen Seite sei das nicht leicht gefallen. Nach den Ereignissen des Zweiten Weltkriegs seien für sie Grenzfragen Fragen von Frieden oder Krieg. Die sowjetische Seite habe geglaubt und glaube weiter, daß die Bundesregierung, der Bundeskanzler und der Minister selbst dieses Entgegenkommen zu schätzen wüßten. Er, Gromyko, müsse aber sagen, daß dies die äußerste Grenze für die Sowjetunion sei. Würde er etwas anderes sagen, so würde er die Unwahrheit sagen. Man wolle nicht, daß nach Unterzeichnung des Vertrages man eine Revision der Grenzen verlangen und sich dabei noch auf den Vertrag berufen könne. Warum solle man eine solche Situation wünschen? Man wisse, daß man auch deutscherseits dies nicht wolle. Man wisse auch, daß die deutsche Seite eine stabile Grundlage brauche für die Entwicklung ihrer Beziehungen zu den sozialistischen Ländern und auch der Sowjetunion. Deshalb müsse man es so lassen, wie es sei. Wenn man auch nur ein Komma weglasse, würde es schon anders werden. Er, Gromyko, verstehe den Minister so, daß man es in einen Artikel fassen könne. Das brauche man jedoch nicht zu tun. Alle Bestimmungen in einem Dokument seien alle miteinander verbunden. Wenn die sowjetische Seite die Verpflichtung übernehme, gemäß Artikel 2 der UNO-Satzung⁵ zu handeln, so gelte das in bezug auf alle Fragen, d.h. keine Gewalt bei jeder möglichen Situation, nicht nur bei Grenzfragen, sondern bei allen anderen Fragen delikater oder gefährlicher Natur. Man wolle doch nicht auf eine abschüssige Fläche geraten. Man müsse vielmehr auf der Grundlage des Vertrages alles tun, damit es keine Gewalt gebe, nicht nur in Grenzfragen. Deshalb sei der Sinn dieses Artikels so breit. Er, Gromyko, wisse nicht, ob die deutsche Seite dem Aufmerksamkeit geschenkt habe. Die sowjetische Seite habe jedoch festgestellt, daß in der Bundesrepublik die Führer der Opposition täten, als hätten sie nichts bemerkt. Doch für die Sowjetunion sei die Frage des Gewaltverzichts gegenüber der Bundesrepublik unter Bezug auf die Bestimmungen der UNO-Satzung von grundlegender Bedeutung. Trotzdem gehe sie auf die Übernahme der Verpflichtung in einem Dokument ein. Die deutsche Seite müsse berücksichtigen, daß auch die sowjetische Seite bei Vertragsabschluß vor ihrer öffentlichen Meinung ihren Standpunkt erklären müsse, warum sie mit der Bundesrepublik beschlossen habe, einen Vertrag darüber zu schließen, jede Frage ausschließlich und nur mit friedlichen Mitteln zu lösen. Dabei sei klar, daß dieser Vertrag die Verpflichtungen der Seiten aus anderen Verträgen gegenüber anderen Staaten nicht berühre. Man verpflichte sich, in den gegenseitigen Beziehungen, in der Frage der europäischen Sicherheit ausschließlich und nur friedliche Mittel zu verwenden. Die sowjetische Seite sei geneigt anzunehmen, daß dies der Bundesregierung, dem Minister persönlich, dem Bundeskanzler und all den Politikern in der Bundesrepublik, die für die Vereinbarungen einträten, klar sei.

Der *Minister* erwiderte, zunächst sei richtig, daß der Kern des Vertrages die Bereitschaft der Vertragschließenden sei, alle Probleme nur mit friedlichen Mit-

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

teln zu lösen und auf jede Gewaltandrohung zu verzichten. Dies sei der Sinn des Artikels 2 der UNO-Satzung. Aber es sei trotzdem nützlich, dies in den bilateralen Beziehungen zu betonen. Man könnte bei Abschluß des Vertrages nur mit einem Satz betonen, daß diese Entschlossenheit, nämlich alle Fragen nur mit friedlichen Mitteln zu lösen, auch und vor allem für die Grenzen gelte. Da aber die Frage der Grenzen in Europa für den Frieden von großer Bedeutung sei, anerkannten wir die Berechtigung eines besonderen Artikels. Der Minister betonte, für uns sei diese Grenzfrage nicht nur eine Frage der innenpolitischen Diskussion, sondern auch eine Frage der völkerrechtlichen Situation wegen des Fehlens eines Friedensvertrages, d. h. der Kern der Frage bleibe ausgespart bis zu einem Friedensvertrag. Doch habe die deutsche Seite der sowjetischen erklärt, durch den zu schließenden Vertrag sei die Sicherheit der Grenzen in Europa durch uns garantiert. Er, der Minister, glaube, daß solch ein Vertrag ein großer Schritt nach vorn sein werde und eine Grundlage bilden könne für die positive Entwicklung der Beziehungen der Völker in Europa und vor allem für die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland mit der Sowjetunion und anderen Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes. Die deutsche Seite wolle – möglicherweise in die Präambel – in den Vertrag auch einen Hinweis aufnehmen auf die zukünftige positive Gestaltung der Beziehungen. Er, der Minister, wolle noch einmal betonen, daß die deutschen Vorschläge sich sehr eng an die bereits geleisteten Vorarbeiten anlehnten, und er hoffe, daß man in den Gesprächen zu einer Vereinbarung gelangen werde.

Gromyko entgegnete, was die Präambel anbelange, so widerspreche der Gedanke der positiven Einflußnahme durch den Vertrag auf die gegenseitigen Beziehungen nicht den sowjetischen Vorstellungen. *Gromyko* betonte noch einmal, daß der Verzicht auf die Fixierung der Anerkennung der Grenzen im Vertrag für die sowjetische Seite schmerzhaft sei, die deutsche Seite möge sich auch einmal in die Lage der sowjetischen Seite versetzen.

Der *Minister* erklärte, die deutsche Seite wisse wohl, wie schwer die Verhandlungen gewesen seien und daß die Sowjetunion jetzt einem Standpunkt zustimme, der nicht ihr ursprünglicher gewesen sei. Deutscherseits sei man nicht gekommen, um Artikel zu ändern oder Artikel umzudrehen. Deutsche Seite habe nur Anregungen für Verbesserung und Präzisierung beider Artikel, vor allem in ihrem Zusammenhang.

Gromyko erwiderte, er habe versucht, dem Minister zu erklären, was es für die sowjetische Seite gekostet habe, auf die jetzige Formulierung einzugehen.

Der *Minister* fuhr fort, er wolle vorschlagen, daß die sowjetische Seite die deutschen Vorschläge prüfe, sie werde dann feststellen, daß in der Substanz nichts geändert worden sei. Man habe geringfügige Vorschläge, von denen man glaube, daß sie der Verbesserung dienten und an der Substanz nichts änderten.

Gromyko fuhr fort, er wäre nicht offen, wenn er nicht gesagt hätte, was er gesagt habe. Dies sei der sowjetische Standpunkt. Weiter über diesen Strich hinaus könne die sowjetische Seite nicht gehen. So sei ihre Lage. Die deutsche Seite müsse verstehen, was für die Sowjetunion der letzte Krieg bedeutet habe; sie müsse verstehen, welche Bedeutung für sie und für andere Länder die Frage der Grenzen habe. Die Sowjetunion wolle keinen neuen Krieg und sie wolle nicht,

daß diese Frage Europa und die Sowjetunion zu einem neuen Krieg drängen könnte. Deshalb glaube die sowjetische Seite, daß jetzt alles unter einem Dach und Teil eines ganzen Dokuments sei. Sowjetische Seite sage nicht, daß diese Bestimmungen nur für einen bestimmten Fall gelten. Es sei gleichgültig, aus welchem Grunde ein Krieg entstehe. Hitler z. B. wollte nicht nur neue Gebiete, sondern er wollte Demokraten und Kommunisten vernichten. Wenn jemand den Krieg wolle, so finde er hierfür einen Vorwand. In der Regel sei das Gebietselement maßgebend. Deshalb wünsche die sowjetische Seite, daß der zu schließende Vertrag wasserdicht sei.

Der *Minister* äußerte seine Zustimmung hierzu und fuhr fort, die sowjetische Seite könne überzeugt sein, daß die Bundesrepublik ebenso wie die Sowjetunion keinen Krieg wolle und alles daran setzen werde, daß für alle Zeit der Krieg aus den Beziehungen zwischen den Völkern verbannt werde, da vor allem die Sowjetunion und die Bundesrepublik unter dem von Hitler entfesselten Krieg so schrecklich gelitten hätten. In der Bundesrepublik sei die Sehnsucht nach Frieden so groß wie noch nie zuvor, besonders unter der jungen Generation. Deshalb glaubten auch wir, daß der zu schließende Vertrag wasserdicht sein müsse; wir würden hier so weit gehen, wie wir könnten. Die Grenze sei aber die Fähigkeit einer Regierung, die alles unter das Gesetz der Friedenspolitik gestellt habe, diese Politik zu einem positiven Abschluß zu bringen. Wir wollen das und müßten dazu die Mehrheit im Parlament und im Volk finden. Deshalb ringe man um diesen Vertrag, deshalb wolle man, daß dieser Vertrag so gut wie möglich sei, und gerade deshalb auch wolle man eine Zukunftsperspektive aufnehmen, da die junge Generation sich nach einem dauerhaften Frieden sehne, der die Zusammenarbeit mit dem Nachbarn ermögliche.

Gromyko erwiderte, nicht nur die junge Generation sehne sich nach Frieden, sondern auch die Generation, die sich an den Krieg erinnere und noch heute unter seinen Folgen leide. Dies gelte fast für jede sowjetische Familie. Auch er, *Gromyko*, habe zwei Brüder verloren. Von diesem Gesichtspunkt ausgehend sei die sowjetische Seite der Überzeugung, daß der zu schließende Vertrag effektiv sein müsse. Deshalb müßten beide Seiten die Entschlossenheit und den Mut finden, die beiderseitigen Beziehungen auf eine neue Stufe zu stellen. Er, *Gromyko*, glaube, daß auch die deutsche Seite diese Entschlossenheit und diesen Mut habe. *Gromyko* betonte nochmals, die zwei Zugeständnisse der sowjetischen Seite, nämlich die Übernahme der Verpflichtung des Verzicht auf Gewalt und den Verzicht der Formulierung der ausdrücklichen Anerkennung der Grenzen seien prinzipieller Natur, wobei die sowjetische Seite geglaubt habe, daß sie die Lage der deutschen Seite erleichtern würden. Der zu schließende Vertrag müsse ein Hindernis auf dem Weg zum Krieg darstellen. Russen, d. h. die Sowjetunion, und Deutsche, d. h. die Bundesrepublik Deutschland, müßten zeigen, daß man solch ein Hindernis tatsächlich errichten könne. Die sowjetische Seite glaube, daß die, die jetzt gegen eine Vereinbarung seien, letzten Endes den großen Wert dieser Vereinbarungen auch für sich selbst erkennen müßten. Dazu sei es aber nötig, daß diese Vereinbarung auf eine solide Grundlage gestellt werde.

Der *Minister* erklärte, er sei überzeugt, daß beide Völker es begrüßen würden, wenn die Friedenspolitik, die jetzt eingeleitet worden sei, zu konkreten Verträgen führen würde. Auch die, die heute, durch eine demagogische Propaganda

verblendet, gegen diese Politik seien, würden auf die Dauer die Richtigkeit dieser Politik anerkennen müssen. Der Minister fuhr fort, seine Regierung habe sich vom ersten Tag ihres Bestehens⁶ an eine aktive Friedenspolitik zum Ziele gesetzt und in den wenigen Monaten ihres Bestehens immerhin eine große Etappe hinter sich gebracht; er hoffe sehr, daß diese Politik und die sehr bedeutenden und die ganze Welt erregenden Verhandlungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik zu einem Erfolg führen werden. Er habe schon gestern Minister Gromyko gesagt, der große Vorteil, den man erreicht habe, sei die Tatsache, daß die verbündeten Länder des Westens unsere Politik nicht nur als gerechtfertigt ansähen, sondern ihre Bereitschaft bekundet hätten, diese Politik zu unterstützen. Noch wichtiger sei möglicherweise aber, daß durch unsere Politik ein großer Impuls ausgegangen sei auf die Friedenspolitik anderer Ländern.

Hierauf erwiderte *Gromyko*, wenn man zu einem positiven Abschluß kommen werde, würde dies sicherlich ein positiver Impuls sein. Ihm gefalle der Gedanke des Ministers, daß die, die heute noch mißtrauisch seien und da glaubten, sie würden hinters Licht geführt werden, auf die Dauer doch erkennen müßten, daß diese Politik auch für sie von Nutzen sei. Die sowjetische Regierung sei der Ansicht, daß beide Länder auf dem Weg zu friedlichen gegenseitigen Beziehungen große Dinge in Europa und nicht nur in Europa erwarteten, in Politik und Wirtschaft oder auch in Technik, Wissenschaft usw. Die Sowjetunion habe ein großes wirtschaftliches, technisches und Handels-Potential, sie habe kolossale Möglichkeiten für die Entwicklung ihres Landes; sie habe eine Planwirtschaft, und wenn die politischen Beziehungen positiv seien, könne man auch die wirtschaftlichen Beziehungen in diese Richtung lenken. Beide Länder könnten ein positives Beispiel der Zusammenarbeit geben. Andererseits wolle man sowjetischerseits nicht die Beziehungen der Bundesrepublik zu anderen Ländern stören.

Hierauf eingehend erklärte der *Minister*, es gebe alte positive Traditionen der Zusammenarbeit zwischen der Sowjetunion und Deutschland auf dem Gebiet der Industrie, Traditionen, die durch den letzten Krieg unterbrochen, aber in Deutschland in der Erinnerung lebendig geblieben seien. Er glaube, daß in der Tat eine positive Entwicklung der politischen Zusammenarbeit auch große wirtschaftliche Möglichkeiten im Interesse beider Länder eröffnen werde. Die Sowjetunion habe ein riesiges Potential an wirtschaftlichen Möglichkeiten. Die Bundesrepublik sei auf wirtschaftlichem Gebiet eine der führenden Nationen der Welt. Für eine Zusammenarbeit eröffneten sich daher große Möglichkeiten. Diese Zusammenarbeit dürfe nicht im egoistischen Interesse der beiden Länder stehen, sondern auch im Interesse der übrigen Welt. Der Minister fuhr fort, man habe deutscherseits auch Vorstellungen hinsichtlich einer Präambel entwickelt, die man der sowjetischen Seite zur Prüfung übergeben wolle, wohlgemerkt mit der einen Maßgabe, daß man hierzu noch zusätzliche Vorstellungen hinsichtlich der zukünftigen Zusammenarbeit auf den verschiedensten Gebieten unterbreiten werde.

⁶ Die Koalitionsregierung aus SPD und FDP unter Bundeskanzler Brandt war seit dem 22. Oktober 1969 im Amt.

Gromyko führte aus, eventuell könne man auch den entsprechenden Artikel der Absichtserklärungen⁷ ausdehnen. Man habe in diesem vorsichtig von Beziehungen gesprochen. Vielleicht könne man statt dessen Zusammenarbeit sagen. Dies sei jedoch noch keine endgültige Stellungnahme der sowjetischen Seite hierzu. Gromyko stimmte den Vorstellungen des Ministers zu, daß man diesen Artikel nicht zu sehr detaillieren, sondern weit fassen solle, um ihn später auszufüllen.

Zur Frage der Vertragseinteilung in Präambel und Artikel erklärte Gromyko, es sei in der internationalen Vertragspraxis üblich, den ersten Artikel als den wichtigsten, den politischen Artikel anzusehen. Er sei deshalb der Ansicht, daß der bisherige Artikel 1 auch Artikel 1 bleiben sollte, d.h. man stelle sich den Vertrag so vor, eine kurze aber politisch gehaltvolle Präambel, vier Artikel, ein Wirtschaftsartikel als fünfter Artikel und dazu ein formal-juristischer Artikel.

Gromyko fuhr fort, ob man sich deutscherseits bereits schlüssig geworden sei, wie man das Dokument nennen solle. Der *Minister* entgegnete, man könnte das Dokument etwa bezeichnen „Vertrag über Gewaltverzicht und Gestaltung der zukünftigen Zusammenarbeit“. Eine genaue Formulierung könne er aber im Augenblick noch nicht geben. Gromyko erwiderte, der sowjetischen Seite schwebte vor, das Dokument als „Vertrag zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland“ zu bezeichnen; ob hierfür im Russischen das Wort „Dogowor“ verwendet werde, wolle er seinerseits noch präzisieren. Der *Minister* schlug vor, in der ersten Phase sollten Mitarbeiter beider Seiten mit der Textfeststellung betraut werden, dann könne auf Ministerebene die Frage des Briefaustausches geklärt werden.

Gromyko erwiderte, was den Brief⁸ anbelange, könne er nur sagen, daß es für die sowjetische Seite keine einfache Frage gewesen sei, dies zu billigen. Aber dies sei ein einseitiges Schreiben und nicht Gegenstand der Verhandlungen. Er nehme an, daß die deutsche Seite aus Gründen des politischen Takttes die sowjetische Seite darüber informieren werde, was sie vorhabe. Die sowjetische Seite wolle nur eines, nämlich daß sie durch den Brief nicht gezwungen werde zu irgendwelchen Schritten oder zu Polemik, was weder die sowjetische noch die deutsche Seite wohl wünschten.

Der *Minister* erwiderte, in der Frage der Vereinigung der Deutschen gehe es nicht darum, daß die sowjetische Seite die Politik der Bundesrepublik billigen solle. Die deutsche Seite kenne die Position der Sowjetunion, und sie wisse, daß man hierin nicht übereinstimme. Es gehe der deutschen Seite darum klarzustellen, daß die friedliche Verfolgung dieses Zieles nicht im Widerspruch zu dem Vertrag stehe. Er müsse jedoch betonen, daß der Brief natürlich im Parlament öffentlich beraten werden würde. Im übrigen habe die damalige sowjetische Regierung 1955 in dem Briefwechsel selbst den Standpunkt eingenommen, daß die Aufnahme von Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepu-

⁷ Für die Leitsätze 5 bis 10 vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

⁸ Für den Entwurf eines Schreibens zum Selbstbestimmungsrecht, den Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin am 21. Mai 1970 in Moskau übergab, vgl. Dok. 227.

blik Deutschland für die Vereinigung der Deutschen förderlich sein würde.⁹ Damals sei die sowjetische Regierung also weiter gegangen. In der Frage der Vereinigung der Deutschen habe sie sich engagiert.

Gromyko erwiderte, würde man diese Frage weiter beraten, würde es nur zur Polemik kommen. Ziel der Gespräche sei jedoch der Friede und nicht Polemik. Der *Minister* führte weiter aus, deutscherseits wolle man keinen Text, über den nicht völlige Klarheit herrsche. Man wolle kein Silent dissent. Es solle völlige Klarheit auf beiden Seiten bestehen. Dies sei der Sinn der Gespräche. In diesem Sinne wolle er die Aufmerksamkeit des Ministers noch einmal darauf lenken, daß die deutschen Wünsche nicht substantieller Natur seien, eher zurückhaltend und klein. *Gromyko* erwiderte, er könne nur feststellen, daß seine Vertreter bei dem anschließenden Gespräch¹⁰ sich davon leiten lassen würden, was er dem Minister dargelegt habe.¹¹

VS-Bd. 498 (Büro Staatssekretär)

⁹ Zur Vereinbarung vom 13. September 1955 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vgl. Dok. 246, Anm. 8.

¹⁰ Für das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, am 28. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 339.

¹¹ Am 28. Juli 1970 teilte Bundesminister Scheel, z. Z. Moskau, Staatssekretär Freiherr von Braun über dieses Gespräch mit: „Vorgesehene Delegationssitzung fiel aus, da das von mir angeregte Vier-Augen-Gespräch mit Gromyko von 10 bis 12 Uhr dauerte. Ich habe in diesem Gespräch Gromyko das Erfordernis materieller und redaktioneller Veränderungen und Ergänzungen der Leitsätze begründet. [...] Gromyko vermied es geffissentlich, in die Änderungsvorschläge Einblick zu nehmen oder sie im einzelnen zu diskutieren. Es lag ihm offensichtlich daran, im gegenwärtigen Stadium und vor gründlicher Prüfung durch seine Experten keine Stellung nehmen zu müssen. Wir kamen überein, die von deutscher Seite vorbereiteten Texte als Material für gemeinsame Überlegungen für die heute nachmittag angesetzte Besprechung der Stellvertreter zu verwenden. Gromyko sagte zu, den Gedanken und Inhalt einer Vertragspräambel zu prüfen. Wir einigten uns auf die Bezeichnung ‚Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion‘, ohne die Vertragsinhalte im Titel zu erwähnen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1227 (Delegationsbericht Nr. 3); VS-Bd. 4626 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

338

**Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR
(Entwurf)**28. Juli 1970¹

Der Präsident der Bundesrepublik Deutschland
und
das Präsidium des Obersten Sowjets
der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken

Eingedenk dessen, daß es ein wichtiges Ziel der Politik beider Staaten ist, den Frieden in Europa zu erhalten und die Entspannung zu erreichen,

Im Hinblick auf die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätze, insbesondere der souveränen Gleichheit der Staaten, der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker, des Verbots der Androhung oder Anwendung von Gewalt,

Im Bewußtsein des kulturellen Beitrags beider Länder für Zivilisation und Fortschritt,

Entschlossen, die mit den Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 13. September 1955 geschaffenen Grundlagen der Beziehungen zwischen beiden Staaten² fortzuentwickeln und zu festigen,

Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß eine friedensvertragliche Regelung noch aussteht und daß die demgemäß fortbestehenden Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes von diesem Vertrag nicht berührt werden,

In dem Bestreben – ausgehend von der in Europa bestehenden wirklichen Lage und der Entwicklung friedlicher Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten –, die Entspannung der Lage in Europa zu fördern,

Sind übereingekommen, auf dieser Grundlage einen Vertrag zu schließen und haben hierfür zu ihren Bevollmächtigten ernannt:

Der Präsident der Bundesrepublik Deutschland
Herrn Walter Scheel, Bundesminister des Auswärtigen,
das Präsidium des Obersten Sowjets
der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken Herrn

Die Bevollmächtigten haben nach Austausch ihrer in guter und gehöriger Form befundenen Vollmachten nachstehende Bestimmungen vereinbart:

Artikel 1

1) Die vertragschließenden Parteien werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und internationa-

¹ Handschriftliches Datum des Exemplars in VS-Bd. 5780 (V 1).
Durchdruck.

² Zur Vereinbarung vom 13. September 1955 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vgl. Dok. 246, Anm. 8.

len Sicherheit von den Zielen und Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen.

2) Demgemäß werden sie entsprechend Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen³ ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und übernehmen die Verpflichtung, sich in Fragen, die die europäische und internationale Sicherheit berühren, sowie in ihren bilateralen Beziehungen der Androhung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten.

Artikel 2

Gemäß den in Artikel 1 niedergelegten Grundsätzen⁴

- stimmen die vertragschließenden Parteien darin überein, daß der Friede in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet;
- verpflichten sie sich, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen uneingeschränkt zu achten;
- erklären sie, daß sie keine Gebietsansprüche gegen irgendjemand haben und solche auch nicht in Zukunft erheben werden;
- betrachten sie heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, wie sie am Tage der Unterzeichnung des Vertrags verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie und der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik.

Artikel 3

Dieser Vertrag berührt nicht die früher geschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge, Abkommen und Vereinbarungen beider vertragschließenden Parteien.

Artikel 4

- 1) Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation; die Ratifikationsurkunden sollen in ... ausgetauscht werden.
- 2) Dieser Vertrag tritt einen Monat nach Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft.

Zu Urkund dessen haben die Bevollmächtigten diesen Vertrag unterschrieben. Geschehen zu am 1970 in vier Urschriften, je zwei in deutscher und russischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Für die
Bundesrepublik Deutschland

(Unterschrift)

Für das
Präsidium des Oberste Sowjets der
Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken

(Unterschrift)

VS-Bd. 10069 (Ministerbüro)

³ Zu Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 5.

⁴ Zur Genese dieses Verbindungssatzes vgl. Dok. 310.

339

**Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem Abteilungsleiter
im sowjetischen Außenministerium, Falin, in Moskau**28. Juli 1970¹

Protokoll der Arbeitssitzung Staatssekretär Frank – Botschafter Falin am 28. Juli 1970, 17.00 Uhr

Staatssekretär *Frank*: Wir haben es für erforderlich gehalten, die Leitsätze unter Erhaltung ihrer Substanz und Hinzufügung einer Präambel mit Ergänzungen und Präzisierungen zu versehen.² Wir wissen, daß die sowjetische Regierung den Leitsätzen 1 bis 4³ zustimmt, denen Staatssekretär Bahr ad referendum seinerzeit seine Zustimmung gegeben hat. Aus der Prüfung der Leitsätze haben wir drei Prinzipien herausgearbeitet:

- 1) politischen Modus vivendi,
- 2) territorialen Status quo,
- 3) Ausgewogenheit (Interessenbalance der Texte).

Zu 1) Modus vivendi, d.h. eine Zwischenlösung, weil ein Friedensvertrag derzeit nicht möglich ist, der eine Kongruenz der deutschen und sowjetischen Interessen voraussetzen würde.

Wir wollen trotz des Nichtvorhandenseins eines Friedensvertrages unsere Beziehungen zur Sowjetunion verbessern. Dazu gehört ein Gewaltverzichtsvertrag, der die Absicht, einen Modus vivendi zu finden, zur Grundlage hat. So haben wir die Leitsätze verstanden.

Bei der Überleitung der Leitsätze in einen Vertragstext ist die aufrichtige Prüfung dessen erforderlich, was man selbst leisten kann. Die Bundesregierung wäre nicht aufrichtig, wenn sie einen Vertrag aushandeln würde,

- der keine Parlamentsmehrheit bekäme,
- der vom BVfG zurückgewiesen würde.

Nach diesem Gesichtspunkt haben wir die Leitsätze geprüft. Bei Erhaltung der Substanz kann ein geänderter Vertrag bei einfacher Mehrheit angenommen werden. Eine 2/3-Mehrheit ist nicht zu erwarten. Artikel 79 des Grundgesetzes schreibt eine 2/3-Mehrheit in Fällen vor, in denen ein Vertrag einer friedensvertraglichen Regelung vorgreift.⁴ Wir wollen nicht riskieren, daß das BVfG das Erfordernis einer 2/3-Mehrheit feststellt und der Vertrag an dieser Feststellung scheitern würde.

¹ Für eine weitere, kürzere Wiedergabe dieses Gesprächs vgl. die Aufzeichnung des Botschaftsrats I. Klasse Peckert, Moskau, vom 28. Juli 1970; VS-Bd. 10070 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1970.

² Vgl. dazu den Entwurf der Bundesregierung vom 28. Juli 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR; Dok. 338.

³ Für die Leitsätze 1 bis 4 vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

⁴ Für Artikel 79 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 vgl. Dok. 250, Anm. 3.

Zu 2) Das zweite Prinzip, die Grenzfrage.

Es ist uns verständlich, daß die Sowjetunion bei der Definition des Status quo klar wissen will, von welchem Status quo wir ausgehen.

Zu 3) Drittes Prinzip ist die Ausgewogenheit der Texte.

Dabei handelt es sich nicht um eine Gleichheit der Zahl der Wünsche, sondern um das Gleichgewicht zwischen dem ersten und dem zweiten Prinzip, dem politischen Modus vivendi und dem territorialen Status quo.

Unter dem Gesichtspunkt, daß der Vertrag politisch durchzusetzen sein muß und rechtlich nicht angreifbar sein darf, verbietet sich folgendes:

- a) Der Vertrag kann kein Friedensvertrag sein.
- b) Er kann kein Ersatzfriedensvertrag sein.
- c) Er kann keine Vorbereitung zu einem Friedensvertrag sein.
- d) Er darf den Friedensvertrag nicht präjudizieren.

Die Ergänzungen, die ich Ihnen vortragen werde, sind von der Bundesregierung nach eingehenden Beratungen gebilligt worden. Diese Ergänzungen sind ein notwendiges Minimum dafür, daß der Vertrag im Bundestag und vor dem BVG bestehen kann. Jede Eliminierung von Teilen der Vorschläge würde, das wünsche ich für meine Person klarzustellen, das Risiko der Ablehnung stark erhöhen.

Textänderungen

Ich habe Ihnen die Motive erklärt, warum wir gewisse Ergänzungen für erforderlich halten. Der Vertrag soll eine Wende in den deutsch-sowjetischen Beziehungen herbeiführen. Die Bundesregierung hat nur sehr wenige solcher umfassenden Verträge geschlossen. Wir glauben, daß die Bedeutung des Vertrages eine feierliche Präambel erfordert. Wir haben dazu den Leitsatz 1 genommen und ihn in der Substanz angereichert.

Der erste Präambelsatz enthält den ersten Absatz des ersten Leitsatzes.

Der zweite Präambelsatz erwähnt bestimmte in dem Zusammenhang des Vertrags wesentliche Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

Der dritte Präambelsatz würdigt den so bedeutsamen Beitrag beider Staaten zur kulturellen Entwicklung und appelliert an die Verpflichtung, dieses gemeinsame Erbe zu halten und zu schützen.

Der vierte Präambelsatz weist auf die Kontinuität der Entwicklung vom 13. September 1955⁵ bis zum heutigen Tage hin. Damals wurden die Grundlagen gelegt, die uns heute die Erweiterung und Vertiefung unserer Beziehungen erhoffen lassen.

Der fünfte Präambelsatz entspricht einer verfassungsrechtlichen Notwendigkeit. Wir müssen ausschließen, daß der jetzige Vertrag als Vorläufer oder als Substitut des Friedensvertrages betrachtet werden könnte und damit eine nicht erreichbare 2/3-Mehrheit im Bundestag erforderlich würde.

Der sechste Präambelsatz ist gleich mit Absatz zwei des ersten Leitsatzes.

⁵ Zur Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vgl. Dok. 246, Anm. 8.

Artikel 1

Wir haben hier in Absatz zwei den Begriff der europäischen und der internationalen Sicherheit wiederholt, von der im ersten Absatz die Rede ist. Im ursprünglich vereinbarten Text war im zweiten Absatz die Erwähnung der internationalen Sicherheit ausgelassen worden.

Es war sicher nicht die Absicht, die Verpflichtung zur Nichtanwendung von Gewalt im zweiten Absatz schwächer zu machen, als dies im ersten Absatz bei der Verweisung auf die UNO-Charta der Fall ist.

Artikel 2

Wir schließen einen Gewaltverzichtsvertrag. Wir wünschen daher, daß das Motiv, nämlich der Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt, in einem inneren Zusammenhang zur Grenzfrage steht. Wir anerkennen ausdrücklich, daß ein *modus vivendi* dessen erreicht werden soll, was besteht. Die ausdrückliche Bestätigung der Oder-Neiße-Grenze als die „Westgrenze Polens“ wäre mehr, als der *modus vivendi* erfordert, und wäre ein Vorgriff auf den Friedensvertrag. Dies ist für den Gewaltverzicht nicht erforderlich, weil Satz 1–4 des Artikels 2 eindeutig klarstellt, daß wir die territoriale Integrität der Volksrepublik Polen nicht in Frage stellen. In diesem Artikel stellt sich die Frage, ob der Vertrag mit unserer Verfassung vereinbar ist, in aller Schärfe. Wir müssen uns fragen, ob wir einen Grenzvertrag, nebenbei bemerkt über die Grenzen Dritter, abschließen wollen, was wir nicht können, oder einen Gewaltverzicht auf dem Status quo, den wir anstreben.

Artikel 3

Wir haben es hier mit einer sprachlichen Schwierigkeit zu tun. Im Deutschen sprechen wir von Verträgen, Abkommen und Vereinbarungen. Im Russischen gibt es nur zwei Begriffe dafür. Wir werden uns zu überlegen haben, wie wir diesem mehr technischen als politischen Problem beikommen.

Wiedervereinigungsbrief⁶

Bei diesem Brief geht es um die ungestörte Entwicklung unserer Beziehungen. Der von uns vorgesehene Vertrag geht so nahe an die De-facto-Anerkennung der Grenzen und der Territorien heran, daß die Gefahr besteht, man könnte die friedlichen Bemühungen bei uns um eine europäische Friedensordnung, die zur freien Selbstbestimmung des deutschen Volkes über seine staatliche Einheit führt, als Verletzung des Vertrages auslegen.

Die Bundesregierung muß im Parlament diese Befürchtung mit klaren Texten zerstreuen können. Die Verwirklichung des Vertrages wäre andernfalls aufs Spiel gesetzt. Ich glaube, es wäre sehr schlecht, wenn der Vertrag dazu dienen sollte, die Hoffnung auf die Wiedervereinigung zu vernichten. Kein Volk kann ohne Hoffnung leben. Daher ist dieser Wiedervereinigungs-Brief, dessen wesentliche Passagen ich Ihnen vorlese, ein unbedingtes Erfordernis.

Ich kann keine Gründe sehen, warum wir solch einen Briefwechsel nicht bei Unterzeichnung vollziehen sollen. Der Vertrag

– vermerkt den Status quo

⁶ Für den Entwurf vom 10. Juli 1970 eines Schreibens zum Selbstbestimmungsrecht vgl. Dok. 306.

- sichert ihn durch einen klaren Gewaltverzicht ab
- gibt Sicherheit durch klare Formulierung der Grenzen
- ermutigt durch die Perspektiven fruchtbarer Zusammenarbeit.

Diese Formulierung nimmt keinem Dritten etwas, was er hat. Verzichtet man darauf, würde man dem deutschen Volk die Hoffnung auf seine Einheit rauben. Ohne diesen Brief gebe es bald nach Vertragsabschluß neue Friktionen. Es darf daher in dieser Frage keinerlei Mißverständnisse und keinen Dissens geben. Daran haben Sie, Herr Minister, gedacht, als Sie diesem Brief zustimmten.⁷ Die Sowjetunion muß dabei nicht unsere, wir nicht die sowjetische Deutschlandpolitik übernehmen.

Ein Wort zum Schluß. Ich wiederhole mit allem Ernst, daß wir diese Präzisierungen gemacht haben, damit der Vertrag Wirklichkeit wird.

Wir haben genau abgewogen, was wir an minimalen Ergänzungen haben müssen, um unterschreiben zu können. Wir haben genau abgewogen, was wir brauchen, daß der Vertrag im Parlament gebilligt wird. Ein Vertrag, den man unterschreibt, aber der im Parlament scheitert, weil er nicht ratifiziert wird, hat keine gute, sondern eine schlechte Wirkung auf die Bestrebungen derer, die Vertragspartner werden wollten.

Botschafter *Falin*: Ich danke für die klare und aufrichtige Darlegung. Auch ich will aufrichtig sein. Sie werden sich nicht wundern, wenn ich betone, daß ich im Lichte des vorherigen Meinungsaustausches und der Gespräche zwischen den Ministern überrascht bin, daß die Methode des Herangehens an den Vertrag, wie die Minister dies heute früh vereinbart haben⁸, sich in dem nicht widerspiegelt, was Sie eben gesagt haben.

Ihre Ausführungen zur inneren Lage in der Bundesrepublik kann nicht dem gleichgestellt werden, was wir die Interessenbalance nennen. Wir haben, als wir sie erarbeiteten, auch immer an die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten gedacht und dabei auch an das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Wir sind jetzt überrascht und zur Vorsicht gemahnt worden, weil wir zu einem längst vergangenen und durchdiskutierten Stadium zurückkehren sollen. Gromyko hat Herrn Scheel gegenüber betont, daß die sowjetische Seite bei der Erarbeitung der Leitsätze in ihren Zugeständnissen an die Grenze des Möglichen gegangen sei. Wenn man neue Elemente einbringt, die den Charakter des Ganzen wesentlich verändern und auch ihren Sinn, stellt sich die Frage, ob man wieder von vorne anfangen soll. Wenn Sie Ihre Forderungen ein Minimum nennen, glaube ich nicht, daß neue Verhandlungen viel Erfolg haben werden.

Man kann nie ausschließen, daß ein Vertrag von der gesetzgebenden Körperschaft nicht ratifiziert wird. Wenn ein Vertrag der Festigung des Friedens dient, rechnen wir in der Sowjetunion mit der Ratifizierung durch den Obersten Sowjet. Wenn ein Vertrag mit solchen hohen Zielen nicht die Billigung des Bundestages findet, kann das nur bedeuten, daß die Zeit noch nicht gekommen ist,

⁷ Am 22. Mai 1970 erklärte sich der sowjetische Außenminister Gromyko bereit, unter bestimmten Umständen ein Schreiben zum Selbstbestimmungsrecht entgegenzunehmen. Vgl. dazu Dok. 229.

⁸ Für das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 28. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 337.

wo man eine Wende in unseren politischen Beziehungen durchführen kann, bedeutet es, daß wir es zu eilig gehabt haben.

Ich sage das für den Fall, daß der Vertrag, der keiner unserer beiden Seiten die Interessen nimmt, sondern nur eine Grundlage für den Frieden und für die Entwicklung unserer Beziehungen ist, nicht die Mehrheit bekommen sollte. Aus der etwas wirren innenpolitischen Lage in der Bundesrepublik Deutschland, die wir durchaus kennen, soll man nicht den falschen Schluß ziehen, daß die Sowjetunion zur Überwindung dieser internen Schwierigkeiten prinzipielle Zugeständnisse zu machen bereit ist.

Ich glaube nicht, daß in den Leitsätzen etwas enthalten ist, was die Rechte einer der beiden Seiten oder die eines dritten Staates verletzt oder ihre Interessen beeinträchtigt.

Wir gehen davon aus, daß bei den Verhandlungen jeder nur für sich selbst, für seinen eigenen Staat spricht, so wie er heute ist, in seinen heutigen Grenzen, mit seinen heutigen Rechten. Das ist die Politik der Berücksichtigung der real existierenden Lage.

Ich muß Ihnen sagen, daß wir im Lichte des Meinungsaustausches der beiden Außenminister von heute früh keine Änderungen prinzipieller Art diskutieren dürfen.

Vor allem geht es uns um zwei Fragen:

1) Beide Minister haben es für unzweckmäßig erachtet, daß eine Beziehung zwischen dem Gewaltverzichts-Artikel und dem Grenz-Artikel hergestellt wird. Die Gründe dafür brauche ich Ihnen nicht zu nennen.

2) Beide Minister waren dagegen, daß der Leitsatz 1 in die Präambel eingeht. Die Gedanken dieses Leitsatzes sind so wichtig, daß sie in den materiellen Vertragsteil gehören. Wir müssen dabei nicht nur an die Vergangenheit und die Gegenwart, sondern auch an die Zukunft denken, um solide Grundlagen zu schaffen, aber dies kommt in dem Leitsatz 1 zum Ausdruck. Damit will ich nichts gegen eine Präambel in gehöriger Form sagen, die den Gedanken, den Sinn, das Ziel und die Richtung unserer Anstrengungen beschreibt, ohne Streitfragen hereinzunehmen und damit künftige Meinungsverschiedenheiten zu begründen. In dem von der deutschen Seite vorgelegten Präambel-Text sind eine ganze Reihe von Streitfragen enthalten, deren Erwähnung für die Sowjetunion absolut unannehmbar ist.

Nun komme ich auf die anderen Änderungen zu sprechen, zuerst im Leitsatz für territoriale Fragen. Dieser Leitsatz ist der Schlüsselartikel unserer Vereinbarungen. Wenn beide Seiten darüber nicht die absolut notwendige Klarheit haben, wird es keinen Vertrag geben. Jedes Wort dieses Leitsatzes war das Ergebnis einer sehr großen und sehr sorgfältigen Arbeit, auch von unserer Seite. Hier in diesem Leitsatz haben wir mehr nachgegeben als die deutsche Seite. Dieser Artikel in seiner gegenwärtigen Form entspricht nicht im entferntesten dem, was wir verlangen müssen. Das hat Außenminister Gromyko Herrn BM Scheel heute früh erläutert. Sie sollten aufgrund dieses Gesprächs noch einmal Ihre Position überdenken und Ihre Möglichkeiten abwägen.

Sie haben ausgiebig über die Einheit gesprochen. Sie kennen unsere Ansicht. Es hat sich in der Zeit, seitdem wir Ihnen dies zum letzten Mal erläutert haben,

nichts ereignet, was Sie zu der Annahme verleiten könnte, es habe sich an unserer Haltung etwas geändert. Sie ist, wie sie war.

Gegenstand unseres Vertrages ist nicht die künftige deutsche Einheit. In diesem Vertrag ist aber auch kein Artikel, der verbietet oder verhindert, daß jede Seite jeden Standpunkt, den sie hat, so vertritt, wie sie ihn vertreten will, soweit er nicht Vertragsgegenstand ist.

Aber trotz unserer Ihnen bekannten Auffassung sind wir unter gewissen Bedingungen bereit zu erwägen, einen Brief anzunehmen, der sich mit dieser Frage befaßt. Da es sich aber um einen Brief handelt, der nicht Teil des Vertrages sein wird, können wir diesen Brief bei den Vertragsverhandlungen nicht offiziell erörtern. Um aber Meinungsverschiedenheiten und Trübungen des Vertrages zu vermeiden und im Sinne der politischen Realität, sind wir inoffiziell bereit, Ihnen zu diesem Brief etwas zu sagen. Wir müssen zu der Basis zurückkehren, die früher vereinbart wurde und die beide Seiten als das Ergebnis einer mühseligen Arbeit langer Monate betrachten.

Wenn Sie und wenn auch wir alle unsere Wünsche auf den Tisch legen würden, Wünsche, die Sie vielleicht heute gut begründet haben, glaube ich nicht, daß unsere Arbeit fruchtbar und erfolgreich sein wird.

Optimismus wäre in der gegebenen Lage eine Illusion.

Staatssekretär *Frank*: Die Minister haben unsere Vorschläge als Material für Gespräche bezeichnet. Ich hoffe, daß wir nach dem Studium derselben die Erörterungen fortsetzen können.

Wir wollen nicht den Sinn der Vereinbarungen ändern, sondern durch die Veränderungen ermöglichen, einen Vertrag zu schließen. Wir sollten prüfen, ob unsere Vorschläge dem Frieden und der Entspannung dienen. Dann kämen wir einen großen Schritt weiter. Ich kann nicht beurteilen, ob unsere Regierungen es eilig hatten. Wir glauben auch nicht, daß – wie Sie meinen – wir prinzipielle Änderungen verlangt hätten. Über eine Präambel sollten wir uns einigen können; also die Absicht des Vertrages und seine Ziele beschreiben.

Man sollte Meinungsverschiedenheiten nicht verschleiern. Deshalb habe ich klar gesprochen. Im übrigen werden wir uns den Leitsatz 3 noch einmal überlegen.

Ich möchte betonen, daß es sich um ein Gespräch auf technischer Ebene handelt. Unsere Arbeit sollte von zwei Motiven beherrscht werden, über die wir nachzudenken haben:

- 1) Der Vertrag muß so gefaßt sein, daß er parlamentarisch und verfassungsrechtlich annehmbar wird;
- 2) wir sollten nichts unterschreiben, was Wichtiges verschweigt und was zur Quelle neuen Ärgers werden kann.

Falin: Ich bemerke, daß Sie den Sinn der monatelangen Arbeit nicht verändern wollen; das würde die – wie ich zugebe – technische Aufgabe erleichtern.

Ich schlage vor, daß wir auf der Grundlage der vereinbarten Leitsätze einen Vertrag machen. Das würde erfordern, daß wir die Texte in Vertragsform bringen, außerdem die Bestimmungen für die Präambel und für die Schlußartikel formulieren und evtl. Änderungen hereinnehmen, sofern solche zwischen den Mini-

stern abgesprochen wurden. Das geht aber nur, wenn die Balance der gegenseitigen Interessen erhalten bleibt. Das wäre der kürzeste Weg.

Es wäre ein sehr langer Weg, wenn wir die sowohl zwischen den Ministern wie auch zwischen Minister Gromyko und Staatssekretär Bahr erörterten Fragen erneut erörtern würden. Meine Delegation ist aber nicht ermächtigt, Ihre Wünsche auch nur auf technischer Ebene zu erörtern.

Die sowjetische Seite will gute Beziehungen zur Bundesrepublik und ist auch dazu bereit. Deshalb haben wir diese Verhandlungen vorgeschlagen.

Der Vertrag muß nicht nur den breiten Interessen der Bundesrepublik dienen, sondern auch denen der sowjetischen Seite entsprechen. Was Sie, Herr Staatssekretär, heute vorgetragen haben, widerspricht in vielem dem, was die Außenminister heute früh abgesprochen haben.

StS *Frank*: Gromyko hat Leitsätze von Bahr als von der Sowjetregierung gebilligt bezeichnet. Bahr hat aber nur ad referendum zugestimmt. Die Bundesregierung machte ihre Vorschläge durchaus im Rahmen der vereinbarten Prozedur. Es besteht daher kein Grund zur Überraschung. Ich schlage vor, daß wir unseren Entwurf zur Grundlage der Erörterung machen. Sie haben – im Gegensatz zu den Leitsätzen – die Billigung der Bundesregierung. Der Bundesminister muß sich natürlich überlegen, ob er diese Vorschläge ohne erneute Billigung der Bundesregierung ändern kann.

Falin: Ich möchte zwei Bemerkungen machen:

1) Staatssekretär Bahr hat am Ende der Gespräche gesagt, er würde der Bundesregierung berichten. Wenn Sie im Communiqué⁹ nachlesen, werden Sie feststellen, daß auch Außenminister Gromyko der Regierung berichten will und sich so durchaus Änderungsmöglichkeiten vorbehalten hat.

2) Außenminister Gromyko hat gegenwärtig einen Verhandlungsauftrag auf der Grundlage der von der Sowjetregierung gebilligten Leitsätze. Das bedeutet, daß er für Verhandlungen auf einer neuen Grundlage, d. h. auf der Grundlage des deutschen Entwurfs mit neuen Vollmachten versehen werden muß.

Wir können jetzt nicht entscheiden, ob wir Ihre Vorschläge auch nur auf technischer Basis zur Grundlage machen. Ich glaube aber, wir können es auf Grund der Ministergespräche von heute früh nicht tun.

Ich habe den Eindruck, daß Sie jetzt Zeit brauchen, sich Ihre Texte auf der Grundlage der Vereinbarungen der Außenminister von heute früh noch einmal zu überlegen. Ich kann Ihren Text dem sowjetischen Außenminister nicht vorlegen, werde aber Ihre Ausführungen genauestens mitteilen.

Ich werde Ihnen daher Ihre Texte, die Sie mir zur Erleichterung der Übersetzung überlassen haben, hiermit wieder zurückgeben.¹⁰ Ich schlage vor, daß wir

⁹ Für das Communiqué vom 22. Mai 1970 vgl. den Artikel „Deutsch-sowjetische Gespräche werden weiter geführt“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 23. Mai 1970, S. 1.

¹⁰ Im Rückblick äußerte sich Valentin Falin zu seinem ersten Gespräch mit Staatssekretär Frank: „Die Kontroverse mit Paul Frank wegen meiner Ablehnung, einen umfangreichen Katalog, dick wie ein ‚Neckermann‘, von Wünschen zu den vorher vereinbarten Texten anzunehmen, war nicht programmiert. Wir hatten nicht mit Varianten gerechnet, die den früher erreichten Resultaten ans Mark gingen. Ich wollte den mir sympathischen Staatssekretär keinesfalls kränken oder ihm gegenüber die Rolle des Falken spielen. Aber die Korrekturlisten entgegenzunehmen würde bedeuten, sie an die in sechsmonatiger Arbeit geschaffene gemeinsame Basis anzuhängen. [...] Bis heute habe ich dieses

uns bis morgen früh zu dem vereinbarten Gespräch der von den Ministern geführten Delegation¹¹ vertagen.¹²

VS-Bd. 498 (Büro Staatssekretär)

340

Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau

Geheim

29. Juli 1970¹

Vollversammlung 29. Juli 1970, 10.00 Uhr

Gromyko: Gestern haben sich unsere Vertreter getroffen², aber keine Fortschritte gemacht. Dazu haben wir unsere Position mehrfach, auch unter vier Augen, dargestellt. Sie kennen sie. Wollen Sie bitte etwas dazu sagen.

Scheel: Wir haben gestern vormittag besprochen³, wir haben Vorschläge, die ich gemacht habe⁴, an unsere Vertreter überwiesen. Diese haben kein Ergebnis erreicht. Die Meinungen über den Wert unserer Vorschläge waren nicht auf einen Nenner zu bringen. Deshalb will ich noch einmal etwas dazu sagen.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1273

Bild vor mir: Frank mehr als enttäuscht, gespannte Gesichter seiner und meiner Berater.“ Vgl. FALIN, Erinnerungen, S. 103 f.

Paul Frank führte im Rückblick zu diesem Gespräch aus, bei der sowjetischen Delegation sei angesichts der Vorschläge der Bundesregierung „eine merkwürdige Verlegenheit und Unruhe zu verzeichnen“ gewesen: „Gerade, ob man jedem sowjetischen Delegationsmitglied eine Handvoll Wespen unter die Sitzfläche geschoben hätte, fingen sie an, auf dem Stuhl hin- und herzurutschen und verleugene Blicke mit Valentin Falin auszutauschen, der wie erstarrt dasaß. Der deutsche Vertragsentwurf schwebte über dem Konferenztisch wie ein Medusenhaupt“. Der Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, habe den Eindruck erweckt, „er werde sich verunreinigen, wenn er den Entwurf entgegennähme. Andererseits war er natürlich brennend daran interessiert zu erfahren, was wohl in diesen acht Seiten Papier verborgen sei. Schließlich kam er auf folgende Lösung, die typisch war für jenen Prozentsatz asiatischen Denkens und russischer Verhandlungsweise: kennen, aber nicht zur Kenntnis nehmen.“ Vgl. FRANK, Botschaft, S. 290 f.

¹¹ Für das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 29. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 340.

¹² Bundesminister Scheel, z. Z. Moskau, teilte am 29. Juli 1970 Staatssekretär Freiherr von Braun seine Einschätzung dieser Unterredung mit: „Es verstärkt sich der Eindruck, daß die sowjetische Seite sich bereit zeigt, über gewisse Vertragserweiterungen zu sprechen, in Fragen der Substanz und in den grundsätzlichen Fragen jedoch äußerst hart ist.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1229; VS-Bd. 4626 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

¹ Ablichtung.

² Für das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, am 28. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 339.

³ Für das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 28. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 337.

⁴ Für den Entwurf der Bundesregierung vom 28. Juli 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR vgl. Dok. 338.

Soweit unsere Vorschläge die Leitsätze⁵ betreffen, verändern sie den Sinngehalt derselben nicht. Sie sind nur Verdeutlichungen, die wir in der Bundesrepublik für einen Vertrag benötigen, falls es zu einem Vertrag kommt. Sie sind nicht nur deshalb nötig, weil die Bundesregierung sie so beschlossen hat, sondern auch wegen des Erfolges des Gesamtwerkes.

Ohne diese Veränderungen würde der Vertrag in der notwendigen parlamentarischen Behandlung und der notwendigen verfassungsrechtlichen Prüfung in Gefahr kommen. Die Bundesregierung hat den ernsten Willen zu diesem Vertrag, um Frieden und Entspannung zu fördern und in eine neue Phase intensiver Zusammenarbeit zu kommen. Wir wollen keine Fragen lösen, für die die Zeit noch nicht reif ist. Aber wir wollen unsere künftigen langfristigen Ziele nennen und darauf achten, daß dieser Vertrag nicht im Gegensatz zu unseren Zielen steht. Der Vertrag soll den Realitäten der Gegenwart entsprechen.

Sie kennen unsere Vorschläge für den Vertrag. Wir müssen volle Einigung erzielen im Text und in unserer Diskussion über das Wesen der realen Lage. Wir haben versucht, den Kern des Vertrags, den Gewaltverzicht, noch stärker hervorzuheben. Wir wollen darüber hinaus einen Hinweis auf konstruktive und umfassende Zusammenarbeit zwischen unseren Ländern bringen.

Wir haben gestern Ihren Herren unsere Vorstellungen zur Präambel mitgeteilt. Wir könnten uns heute vormittag mit diesen Ergänzungen befassen oder wir könnten uns den Artikeln zuwenden, die den Kern des Vertrages bilden, wir könnten diskutieren, ob wir aus dem Vorsatz 1 eine Präambel oder einen Vertragsartikel machen. Was denken Sie dazu?

Gromyko: Ich will nicht zur Prozedur, sondern zur Sache sprechen. Das „gestrige Stolpern“ macht uns vorsichtig. Es hat – ich sage es direkt – überrascht und auch verwundert. Mehr als ein halbes Jahr führen wir diesen Meinungsaustausch, dann Gespräche und jetzt Verhandlungen über diese Frage. Man hat genug und ausführlich analysiert, Positionen wurden ausführlich dargelegt. Ich glaube, Sie haben genügend klare Vorstellungen über unsere wie wir über Ihre Positionen. Aber mir scheint, bei Ihnen gibt es noch Unklarheiten über unsere Haltung.

Wir gehen davon aus, daß zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion aus der jeweiligen Interessenlage heraus nunmehr ein wesentlicher Akt zu unternehmen ist in der Entwicklung unserer Beziehungen, um sie auf ein neues Gleis zu stellen, wenigstens in den Hauptproblemen der europäischen Sicherheit und der bilateralen Beziehungen.

Wir haben die Grenzfrage besonders betont. Sie wissen gut, was das bedeutet. Wenigstens weiß das Ihre Opposition.

Es wäre richtig gewesen, die Grenzen gerade heraus anzuerkennen in jeder Beziehung, so wie sie sich nach Weltkrieg II gebildet haben. Die Grenzen sind eine Frage über Krieg und Frieden. Hier sollte man eigentlich den Weg zu 100% gehen, um einen neuen Krieg zu vermeiden. Sie kennen unsere und unserer Verbündeten Positionen, die in dieser Frage voll gerechtfertigt sind.

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

Wir sind Ihnen entgegengekommen in der Grenzfrage, als wir den Begriff Anerkennung fallengelassen haben. Das war für uns ein sehr komplizierter und politisch schmerzhafter Prozeß. Auch bei uns stellen die Leute viele ernsthafte Fragen, z.B. wie ernst die Bundesregierung diesen Vertrag meint. Bei Ihnen gibt es verschiedene Leute, die auch nicht den Gedankenumschwung verstanden haben. Wir nehmen an, daß die Bundesregierung sich nicht nach solchen Leuten richten will. Warum aber sind wir Ihnen entgegengekommen? Um zu einem Vertrag zu kommen, der alles in allem eine neue Etappe einleiten würde. Daher schafft jeder Vorschlag, der die gefundenen Formulierungen abändert oder in Frage stellt, eine neue Lage und macht damit eine Vereinbarung unmöglich. Denn welchen Sinn soll ein Vertrag haben, der die wichtigste Frage umgeht? Wir sehen keinen Sinn in einem Vertrag, der die Grenzfrage umgeht. Hier liegt der Prüfstein des guten Willens zum Ausgleich. Wenn die Bundesregierung auf der Position des Friedens steht, die Entspannung und eine grundlegende Wende will – es imponiert uns, daß Sie davon sprechen – so müßten Sie unser gewaltiges Interesse an dieser Frage auch verstehen.

Nun komme ich zu einem Ihrer konkreten Vorschläge, die Sie eine Art zweit-rangige Berichtigung nennen. Sie wollen Leitsatz 2 und 3 in Zusammenhang bringen, d.h. Gewaltverzicht und Grenzfrage. Das würde bedeuten, daß in der Grenzfrage nur Gewalt zur Korrigierung der Grenzen ausgeschlossen wird. Das ist unannehmbar. Man könnte am Tage nach Abschluß des Abkommens dem Kampf um die Revision der Grenzen härter weiterführen als zuvor.

Wir sprechen vom Gewaltverzicht, d.h. vom Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt bei allen Streitfragen. Jeder Streit soll friedlich entschieden werden ohne Androhung oder Anwendung von Gewalt. Denn wäre etwa ein Krieg, der wegen einer anderen als der Grenzfrage entsteht, ein besserer Krieg als ein solcher?

Der Gewaltverzicht soll sich nicht nur auf die Grenzfrage, sondern auf alle Streitfragen der europäischen Sicherheit und unseres bilateralen Verhältnisses beziehen. Deshalb muß er gesondert in einem Artikel stehen. Das richtet sich gegen niemanden.

In der UNO-Charta steht der Gewaltverzicht auch als Prinzip, das nicht an eine spezielle Frage gebunden ist.⁶ Ihn allein an die Grenzen zu binden geht nicht. So kommen wir zu nichts. Der Gewaltverzicht muß groß herausgestellt werden (gewölbt) und nicht an etwas anderes angebunden sein.

Die zweite prinzipielle Frage, in der wir Ihnen entgegengekommen sind, ist der Gewaltverzicht unter Berücksichtigung der UNO-Satzung. Wir verstehen Ihr Interesse an dieser Frage. Die Geschichte kann man nicht widerrufen. Aus ihr folgte eine Bestimmung der UNO-Satzung⁷. Wir haben uns trotzdem entschlossen, mit Ihnen einen Gewaltverzicht abzuschließen, d.h. die Verpflichtung zu übernehmen und sie zu ratifizieren. In dem von uns angenommenen Text steht das Wort „ausschließlich“ (mit friedlichen Mitteln). Wir haben keinerlei Ausnahmen vorgesehen. Das ist unsere Antwort auf Ihre innenpolitische Diskussion.

⁶ Vgl. dazu Artikel 2, Absatz 3 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945; Dok. 12, Anm. 5.

⁷ Vgl. dazu Artikel 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945; Dok. 12, Anm. 4.

Ich betone erneut das Wort „ausschließlich“. Glauben Sie, daß das für uns nur ein Fetzen Papier ist? Das ist es nicht.

Wir sind Ihnen hier sehr weit entgegengekommen. Sollen wir wieder von vorne anfangen? Das ist nicht unsere Art zu verhandeln. Wir fangen dort an, wo wir das letzte Mal aufgehört haben.

Die dritte Frage, in der wir Ihnen entgegengekommen sind, ist die Wiedervereinigung Deutschlands als zukünftige Perspektive. Ihre Position ist klar, die unsere auch. Auch wir haben unsere Vorstellung, wie die künftige deutsche Einheit beschaffen sein soll.

Wir könnten einen Vertrag machen, der das Kreuz über alle Pläne zur Wiedervereinigung Deutschlands setzen würde. Dann stünde jede Äußerung über die Wiedervereinigung im Gegensatz zum Vertrag.

Wir haben sehr lange geschwankt, ob es möglich ist, den Schritt zu tun, daß Sie nach Unterschrift unter den Vertrag sogleich erklären, daß diese und diese Perspektive einer künftigen Entwicklung möglich ist. Wie man das auch analysiert, es ist ein widersprüchlicher Sinn. Glauben Sie nicht, daß uns das befriedigt. Wir haben lange erklärt, daß wir das nicht mitmachen können. Aber wir haben dann die Entscheidung darüber von der Ernsthaftigkeit abhängig gemacht, die die andere Seite in anderen Fragen zeigt.⁸ Die Balance der Interessen erlaubte dann, daß wir bei diesem einseitigen Akt der Bundesregierung, nun sagen wir einmal, die Augen zumachen. Eine Dissonanz bleibt jedoch bestehen.

Ich habe Ihnen drei Beispiele gezeigt, wo wir unter großen Schwankungen und in Ansehung der Politik und der Person des Bundeskanzlers und Ihnen, Herr Außenminister, im Vertrauen auf Ihre Ernsthaftigkeit zu diesen Beschlüssen gekommen sind.

So führen wir unsere Verhandlungen. Wir sind bereit, den früheren Text in einen Vertrag umzuwandeln. Wir haben ein solches Dokument.

Sie haben zwei prinzipielle Fragen hervorgehoben. Ich habe Ihnen darauf keine endgültige Antwort zugesagt, meine jedoch, daß ich sie zum Bericht an die Sowjetregierung annehmen kann.

Das ist

1) Eine politische Präambel, die die Bedeutung des Vertrages und seine Perspektiven für Europa hervorhebt; solche weitgehenden, starken Formulierungen schrecken uns nicht. Diese Präambel können wir gemeinsam suchen. Wir haben einen Entwurf gemacht, aber Ihre Vorschläge haben uns desorientiert.

Unsere Mitarbeiter könnten eine kurze, gehaltvolle Präambel ausarbeiten. Der Artikel 1 muß aber erhalten bleiben. Die Präambel darf keine Wiederholung des Artikels 1 sein.

2) Ein Artikel über sonstige Zusammenarbeit, wie Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, damit der Vertrag die Basis für solche viele weitere Verträge bietet. Wir wollen dabei auch in der Vergangenheit anknüpfen, die ja auch ihre hellen Seiten hat. Ich werde darüber zu berichten haben, und es wird auf die Formulierungen ankommen, wobei man am besten an die Erklärungen aus dem Absichts-

⁸ Zur Bereitschaft der UdSSR, ein Schreiben zum Selbstbestimmungsrecht entgegenzunehmen, wenn die Bundesrepublik den sowjetischen Vorschlag eines Grenzartikels akzeptiert, vgl. Dok. 229.

teil denken könnte. Die Zusammenarbeit in der Automobil-⁹ und in der Gasindustrie¹⁰ bilden dabei ein Beispiel.

Scheel: Wir müssen auf zwei Dinge achten in der BRD:

Verfassungskonformität und gesicherte Parlamentsmehrheit. Dem dienen unsere Vorschläge. Es ging Ihnen um die endgültige Anerkennung der Grenzen. Sie sind uns in Kenntnis unserer Lage entgegengekommen. Sie haben erklärt, daß verfassungs- und völkerrechtliche Verpflichtungen keine unbeschränkte Bewegungsfreiheit geben. Wir können und wir wollen Grenzveränderungen in Europa nicht ausschließen. Grenzen können geändert werden und sie können verschwinden. Wir können nur über unsere beiderseitigen Grenzen Verträge schließen. Daher haben wir eine logische Verbindung zwischen Artikel 1 und 2 vorgeschlagen. Bitte prüfen Sie unsere Vorschläge! Sie werden sehen, daß sie den Gehalt unserer Vereinbarungen nicht ändern und daß wir nicht die Bedeutung dessen schmälern wollen, was erarbeitet worden ist. Wir wollen nur Unklarheiten beseitigen. Wir haben keine Grenzrevisionen, auch nicht an der Oder/Neiße und an der DDR-Grenze, im Sinne. Wir können und wollen aber nicht ausschließen, daß die Grenze zwischen beiden Teilen Deutschlands einmal einvernehmlich aufgehoben wird. Ich glaube, daß wir in der Grenzfrage völlig einig sind, und bitte Sie, dieses Problem noch einmal zu betrachten. Ich schlage vor, wir wenden uns jetzt dem konkreten Inhalt der Präambel zu, zu der wir bereits einige Gedanken mitgeteilt haben. Wir sind dabei frei in der Gestaltung, solange wir uns an die Prinzipien halten.

Gromyko: Wenn ich länger sprechen würde, würde ich mich wiederholen. Auch wir haben eine äußerste Grenze des Nachgebens, an dieser sind wir angekommen. Denken Sie nicht immer nur an Ihre, sondern auch an unsere Grenzen des Nachgebens! Wenn wir das, was uns über diesen Vertrag geschrieben wird, in die Presse geben würden, würden Sie auch sehen, nach was wir gefragt werden. Wir erklären unseren Leuten aber, daß das Plus das Minus überwiegt.

Jetzt etwas, um Ihre Bedenken zu zerstreuen. Wenn zwei Staaten freiwillig ihre Vereinigung beschließen oder Grenzen korrigieren, wie wir das selbst mit Norwegen, Afghanistan und Polen, dort sogar mehrmals, gemacht haben, oder wenn die Staaten z.B. ihre gemeinsamen Grenzen aufgeben und sich vereinigen wollen wie Syrien und Ägypten¹¹, so wäre uns nicht eingefallen, hier zu kritisieren, denn dies ist Ausdruck der Souveränität und gehört zu den unveräußerlichen Rechten der Staaten und Völker. Wer hier Fragen stellt, sieht Probleme, wo keine sind. Es kann uns doch niemand das Recht bestreiten, z.B. unsere Grenzverhandlungen mit China¹² zu führen, die noch keine Ergebnisse erbracht haben.

⁹ Zum geplanten Bau einer LKW-Fabrik in der UdSSR unter Beteiligung der Daimler Benz AG vgl. Dok. 40, Anm. 6.

¹⁰ Zu den Verträgen vom 1. Februar 1970 mit der UdSSR über die Lieferung von Erdgas und Röhren vgl. Dok. 23, besonders Anm. 1.

¹¹ Am 1. Februar 1958 schlossen sich Ägypten und Syrien zur Vereinigten Arabischen Republik zusammen.

¹² Am 20. Oktober 1969 begannen der sowjetische Erste Stellvertretende Außenminister Kusnezow und der chinesische Stellvertretende Außenminister Chiao Kuan-hua in Peking Gespräche über eine Beilegung des sowjetisch-chinesischen Grenzkonflikts.

Die VN-Satzung umschreibt das Gebot zur Achtung der Souveränität der Staaten.¹³ Dabei sagt sie aber nicht, was noch erlaubt bleibt. Das setzt sie selbstverständlich voraus. Manche vernünftige Leute in der BRD haben auch schon in diesem Sinne gesprochen. Wenn also weiter über diesen Problemkreis in der BRD diskutiert wird, ist die Antwort leicht. Sie können diese unsere Erläuterung für Ihre Zwecke verwenden.

Scheel: Ja, wenn wir uns darüber einig sind, dann wollen wir das auch im Vertrag sagen. Dann haben wir es in der innenpolitischen Diskussion leichter. Dann könnten wir den Artikel 2 durch dieses Zwischenglied erläutern. Obwohl man sagen muß, daß der Sinn des Artikels 2 auch mit einem einzigen Halbsatz ausgeführt werden könnte.

Ein Friedensvertrag wäre leichter, aber wir müssen einen *Modus vivendi* auf dem territorialen Status quo finden.

Gromyko: Ich habe dem, was ich gesagt habe, nichts hinzuzufügen.

Scheel: Staatssekretär Bahr soll was sagen.

Bahr: Wir waren uns bei Meinungs austausch klar, daß das Resultat nicht wie die Bibel anzusehen ist, an der kein Buchstabe geändert wird.

Gromyko: Die Bibel wird auch nicht ratifiziert.

Bahr: Aber es gibt viele Leute, die ihr Geld damit verdienen, sie auszulegen. Wir haben Leitsatz 1 immer als eine mögliche Präambel eines Vertrages betrachtet. Wir waren uns auch einig, daß die Präambel erweitert werden könne.

Scheel: Könnte man nicht sagen, daß „vertraglich vereinbarte Grenzänderungen“ von der Vorschrift des Artikels 2 nicht berührt werden? Das wäre dann eindeutig.

Gromyko: Die Vorbereitung der UNO-Satzung gibt dafür ein gutes Beispiel. Man hat jahrelang darüber debattiert, aber es steht nichts davon darin, weil das eine Selbstverständlichkeit ist. Darauf können wir nicht eingehen. Dann gehen Ihre Revanchisten mit ihren Revisionsforderungen noch weiter. Wer solle das mit freiwilliger Grenzänderung in Frage stellen? Das versteht sich doch von selbst und kann in der Argumentation nach innen verwendet werden.

Ich rufe Sie auf, daß wir ein Beispiel geben, daß die Bundesrepublik und die Sowjetunion oder auch andere sozialistische Staaten gegenseitig die feierliche Verpflichtung übernehmen, alle Streitfragen friedlich zu lösen.

Scheel: Wir fürchten den inneren Kampf nicht. Wir haben zwölf Stimmen Mehrheit. Das ist nicht viel, aber ausreichend. Es geht nicht darum, eine Mehrheit im Bundestag mit der Änderung der Texte zu gewinnen, sondern die breite öffentliche Zustimmung, um eine Diskussion zu vermeiden, die den Sinn unseres Vertrages ins Gegenteil verkehren könnte.

Gromyko: Wir haben keine Frage mehr zu stellen. Wir sind zur äußersten Grenze gegangen. Wenn man den Gewaltverzicht nur an die Grenzfrage anbindet, haben wir kein Interesse mehr an dem Vertrag. Wir haben keine Angst vor der Bundesrepublik und wir zittern nicht vor ihr. Es sieht aber anders aus, wenn man den Gewaltverzicht prinzipiell stellt auf das Konzept der europäischen Sicherheit und der bilateralen Beziehungen. Dann hat der Gewaltverzicht politi-

¹³ Vgl. dazu Artikel 2, Absatz 1 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945; Dok. 12, Anm. 5.

sche Bedeutung, z.B. im Zusammenhang mit der Europäischen Sicherheitskonferenz.

Scheel: Auch für uns steht im Vertrag viel Selbstverständliches. Man muß aber für unsere Bedürfnisse eben noch etwas mehr Selbstverständliches hinzufügen. Darum geht es uns.

Gromyko: Darauf können wir nicht eingehen, das ändert den Sinn. Uns interessiert nur die prinzipielle Bedeutung (er wiederholte dies) und ihr Bezug auf die europäische Sicherheit. Uns interessiert nur das Prinzip des Gewaltverzichts ohne jede Einschränkung. Dann können wir unsere Beziehungen auf eine langfristige Grundlage stellen und auf Jahre hinaus planen, wie das bei wirtschaftlichen Fragen auch notwendig ist. Auch bei ideologischen Auseinandersetzungen verpflichten sich beide Seiten, Drohungen oder gar Säbelrasseln auszuschließen. Sonst würden sich Ihre industriellen und unsere entsprechenden Kreise ungemütlich fühlen. Geben wir doch den anderen ein Beispiel, wie sich zwei Staaten mit dunkler Vergangenheit vertragen können. Wir haben nichts gegen Ihre guten Beziehungen zu England, Amerika, mit denen wir selbst viele Verhandlungen führen.

Welche Pluspunkte so ein Vertrag Ihnen gibt, müssen Sie selbst wissen. So eine Wende würde in vieler Hinsicht Ihre Grundlage nicht nur zu uns, sondern auch zu anderen Ländern verbessern, aber das ist Ihre eigene Sache.

Scheel: Ja, das würde sich nicht nur bilateral auswirken. Wir können Ihre Zusammenarbeit im Warschauer Pakt und wollen sie nicht stören, weil jede Zusammenarbeit gut ist. In diesem Sinn haben wir unsere Partner orientiert, weil wir glauben, daß der Vertrag auch für sie Vorteile bringt. Wir haben zuhause unsere Verfassungsrechtler gebeten, die Verfassungskonformität des Vertrages zu prüfen.¹⁴ Dies ist prinzipiell nicht nötig. Das vereinfachte Verfahren der Verfassungsdurchbrechung, das in Art. 79 GG niedergelegt ist¹⁵, nützt uns aber nichts, weil man dazu eine 2/3-Mehrheit braucht. Es gibt Juristen, die der Ansicht sind, daß der jetzige Vertrag nach den Leitsätzen diese 2/3-Mehrheit brauche. Diese bekommen wir nicht. Unsere nichtsinnverändernden Vorschläge umgehen diese Komplikationen. Diese Vorschläge sind das Minimum dessen, was wir dazu brauchen. Es wäre gut, wenn die Völkerrechtler beider Delegationen einmal darüber sprechen könnten.

Gromyko: Wozu denn? Wir haben keinerlei Reserven mehr. Wir verhandeln nun einmal nicht so, wie vielleicht andere verhandeln. Haben Sie unsere Erklärungen denn nicht verstanden? Übrigens: Juristen gibt es solche und solche. Die Juristerei gibt noch mehr Möglichkeiten als die Bibelwissenschaft.

Wenn Sie mit

- a) der Konzession in der Vermeidung der Grenzanerkennung,
 - b) dem Gewaltverzicht, der auch betrifft, was sonst noch in der VN-Satzung steht und der für uns eine schmerzliche Konzession darstellt,
 - c) dem Wiedervereinigungsbrief¹⁶
- nicht zufrieden sind.

¹⁴ Vgl. dazu das Ergebnis der Staatssekretär-Besprechung vom 10. Juni 1970; Dok. 264.

¹⁵ Für Artikel 79 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 vgl. Dok. 250, Anm. 3.

¹⁶ Für den Entwurf vom 21. Mai 1970 für ein Schreiben zum Selbstbestimmungsrecht vgl. Dok. 227.

Schließlich haben wir dabei Ihre Schwierigkeiten berücksichtigt, sonst hätten wir Ihnen etwas ganz anderes gesagt.

Scheel: Ich muß einen Vertrag schließen für die Mehrheit, die ich habe. Anders kann ich nicht, auch kann ich keine Normen-Kontrolle heute riskieren.

Wenn unsere Vorschläge die Substanz ändern würden, hätte ich dafür eine große Mehrheit, da die Opposition mitmachen würde. Sie tut es nicht, weil der Vertrag die Substanz eben nicht ändert.

Wir müssen Ihre Argumente bedenken. Sie haben sehr viele vorgebracht. Ich will das prüfen und das Ergebnis meiner Prüfung in einer weiteren Verhandlung mitteilen.¹⁷

Gromyko: Wir können die innere Lage eines anderen Landes bei [einem] Vertrag nur begrenzt berücksichtigen. Es gibt dabei eine Grenze, über die hinaus es nicht geht. Es wäre uns auch lieber, wenn Sie eine größere Mehrheit hätten.

Die nächste Sitzung wird für den 30.7., 10.00 Uhr¹⁸, verabredet.¹⁹

VS-Bd. 10070 (Ministerbüro)

¹⁷ Im Rückblick äußerte sich Egon Bahr über den Fortgang der Verhandlungen in Moskau: „Weil aber die Herren des Auswärtigen Amtes ihre Vorschläge auch nicht von heute auf morgen aufgeben konnten, endeten mehrere Sitzungen immer wieder in einer Sackgasse. Scheel spürte das, obwohl er scheinbar ungerührt und leichtfüßig in Worten seine Anläufe wiederholte, ohne Wirkung bei seinem Gegenüber zu erzielen. Die Krise war da. Es muß Gromyko irritiert haben, daß Scheel sich gab, als gäbe es sie nicht, aber außerhalb des Sitzungssaals den Druck erkennen ließ, der auf ihm lastete. Frank und ich schirmten ihn gegenüber Journalisten ab, die ihn keinesfalls nicht ganz nüchtern erleben sollten, auch nicht am Billardtisch. Es ist gut, daß die Vorschläge des Amtes nie veröffentlicht worden sind.“ Vgl. BAHR, Zeit, S. 328.

Valentin Falin führte dagegen im Rückblick aus: „Ich bin geneigt anzunehmen, daß der unerschöpfliche Optimismus Walter Scheels und die Entschlossenheit der Führung der Bundesrepublik zur positiven Wendung in bezug auf die östlichen Nachbarn einschließlich der DDR die Situation retteten. Wenn an Scheels Stelle ein Politiker anderer Art verhandelt hätte, wäre vielleicht alles anders ausgegangen. [...] Auf den ultimativen Ton unseres Ministers konnte und wollte Scheel nicht eingehen, ließ sich durch ihn auch nicht im mindesten entmutigen. Gromyko fühlte schließlich selbst, daß er zu weit gegangen war.“ Vgl. FALIN, Erinnerungen, S. 103.

¹⁸ Für das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau vgl. Dok. 343.

¹⁹ Am Abend des 29. Juli 1970 unterrichtete Bundesminister Scheel, z. Z. Moskau, Staatssekretär Freiherr von Braun über den Stand der Verhandlungen: „Die im wesentlichen negative Entwicklung des bisherigen Verhandlungsverlaufs hat jedoch auch gewisse positive Ansätze gezeigt, die es noch ungewiß erscheinen lassen, ob Sowjets Verhandlungsspielraum wirklich als erschöpft betrachten: a) Gromyko hat Bereitschaft zum Empfang eines unseren Bedürfnissen entsprechenden Wiedervereinigungsbriefes erneut bestätigt, b) erstmals wurde Gewaltverzicht so interpretiert, daß Interventionsanspruch aus Art. 53/107 der UNO-Satzung uns gegenüber als aufgegeben zu betrachten ist, c) erneut kam sowjetisches Interesse an Folgeverträgen auf anderen Gebieten (Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur) zum Ausdruck.“ Scheel kam zu dem Schluß: „Ich werde nach Bestandsaufnahme am heutigen Abend über weiteres Vorgehen entscheiden. Es wird darauf ankommen, ob sich aus dem Irrtum Gromykos, wir wollten Gewaltverzicht auf Grenzfragen beschränken (und nicht umgekehrt), sowie aus Gesprächsbereitschaft über Präambel neue Ansatzpunkte ergeben.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1241 (Delegationsbericht Nr. 4); VS-Bd. 4626 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

Aufzeichnung des Professors Frowein und des Legationsrats I. Klasse Fleischhauer, z.Z. Moskau

V 1-80.21/2 geheim

29. Juli 1970¹

Betr.: Verhandlungen mit der Sowjetunion über den Abschluß eines GV-Vertrages;
hier: Rechtliche Bewertung der von der sowjetischen Seite in der Sitzung vom 29. Juli vormittags² verwandten Argumentation

Die von der sowjetischen Seite in der Sitzung vom 29. Juli verwandte Argumentation ist in rechtlicher Hinsicht in erster Linie unter dem Gesichtspunkt des Grenzartikels (Artikel 2/Leitsatz 3) und des Gewaltverzichtsartikels (Artikel 1/Leitsatz 2)³ von Interesse.

I. Grenzartikel:

1) Verhältnis Grenzartikel – GV-Artikel:

a) Die sowjetische Seite sieht die beiden Artikel als voneinander getrennt an. Sie geht davon aus, daß jeder der beiden Artikel aus sich selbst heraus zu verstehen ist. Infolgedessen sträubt sie sich gegen die von uns gewünschte Verkopplung der beiden Bestimmungen. Die Sowjetunion betrachtet den Grenzartikel als die eindeutige Festlegung der Bundesrepublik Deutschland in der Grenzfrage, und zwar sowohl was die Grenze zwischen der BRD und der DDR angeht, als auch in bezug auf die Oder-Neiße-Linie. Die Festlegung der Bundesrepublik Deutschland in dieser Frage ist für die sowjetische Seite ein wesentliches Element für die Befriedungsfunktion, die dem angestrebten Vertrag in sowjetischen Augen zukommt.

b) Die sowjetische Auffassung von der Deutung des Grenzartikels findet ihre Stütze in dem Wortlaut dieser Bestimmung, so wie sie in den Vorbesprechungen zwischen Staatssekretär Bahr und Außenminister Gromyko formuliert wurde.

2) Einvernehmliche Grenzänderungen:

a) Außenminister Gromyko hat sich unmißverständlich dahin geäußert, daß einvernehmliche Grenzänderungen durch eine uneingeschränkt eingegangene Verpflichtung im Sinne des Grenzartikels nicht ausgeschlossen werden. Er hat ausdrücklich festgestellt, daß dies nicht nur für Grenzberichtigungen gilt, sondern auch für die einvernehmliche Aufhebung von Grenzen im Wege des Zusammenschlusses von Staaten.

b) Der Grenzartikel behandelt nach seinem deutschen Wortlaut die Frage von einvernehmlichen Grenzänderungen nicht. Auch implicite ergibt sich nicht, daß

¹ Hat im Durchdruck Bundesminister Scheel, z. Z. Moskau, vorgelegen. Vgl. dazu VS-Bd. 10069 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1970.

² Für das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau vgl. Dok. 340.

³ Für den Entwurf der Bundesregierung vom 28. Juli 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR vgl. Dok. 338.

Für die entsprechenden Leitsätze vom 20. Mai 1970 („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

einvernehmliche Grenzveränderungen ausgeschlossen sein sollen. Damit bleibt es bei den Regeln des allgemeinen Völkerrechts, denen zufolge einvernehmliche Grenzänderungen zulässig sind. Die sowjetische Argumentation ist in diesem Punkte zutreffend. Dem Einverständnis der sowjetischen Seite mit der öffentlichen Verwendung ihrer Stellungnahme kommt daher besondere Bedeutung zu.

3) Schlußfolgerung für deutsche Probleme:

a) Oder-Neiße-Linie: Die Annahme des Grenzartikels in seiner jetzt vorliegenden Form durch die BRD würde bedeuten, daß die BRD in der Frage der deutschen Ostgrenzen endgültig festgelegt ist. Daraus ergibt sich, daß diese Regelung der Zustimmung der Drei Mächte gemäß Artikel 7, Absatz 1 des Deutschland-Vertrages⁴ bedürfen würde: Stimmen aber alle vier für Deutschland als Ganzes verantwortlichen Mächte einer so gestalteten Grenzregelung zu, so würden damit die deutschen Ostgebiete aus dem Bereich der Vier-Mächte-Verantwortung ausscheiden und von allen Beteiligten als Staatsgebiet der VR Polen angesehen werden. Wird der Vertrag ohne die Zustimmung der Drei Mächte abgeschlossen, so enthält er keine zeitliche, auf den Abschluß eines Friedensvertrages bezogene Beschränkung. Verfassungsrechtlich könnten hieraus erhebliche Probleme entstehen.

b) Verhältnis BRD-DDR: Eine Wiedervereinigungspolitik, die sich auf die Schaffung einer europäischen Friedensordnung richtet, in der das deutsche Volk von seinem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch machen kann, würde bei Annahme des Grenzartikels in seiner jetzt vorliegenden Form an sich möglich bleiben. Eine solche Politik würde sich auf eine friedliche und einvernehmliche Grenzveränderung richten.

Gewisse Gefahren könnten sich daraus ergeben, daß die Sowjetunion eine Parallele zwischen der Oder-Neiße-Grenze und der Grenze BRD – DDR ziehen könnte. In bezug auf die Oder-Neiße-Grenze vertritt sie offenbar die Auffassung, daß auch ein etwaiges künftiges Hinarbeiten auf eine einvernehmliche bessere deutsch-polnische Grenzregelung schon eine Verletzung des Vertrages darstellen würde (Revisionismus).

Diesen Gefahren wird durch den Optionsbrief⁵ vorgebeugt, dessen schweigende Annahme uns zugesagt worden ist. Außenminister Gromyko hat zwar einerseits davon gesprochen, daß er bei Eintreffen des Briefes die Augen schließen würde; zugleich hat er die in Aussicht genommene Regelung aber wiederholt und ausdrücklich als eine weitgehende Konzession der Sowjetunion bezeichnet. Unter diesen Umständen ist in der schweigenden Entgegennahme des Briefes seine Annahme zu sehen. Die Annahme des Briefes schließt aber rechtlich das Argument aus, die Wiedervereinigungspolitik verstoße gegen den Vertrag.

II. GV-Artikel

1) Inhalt:

a) Die sowjetische Seite ist der Auffassung, daß der GV-Artikel nicht allein auf Grenzfragen beschränkt sein, sondern allgemeine Gültigkeit haben solle. Dies

⁴ Für Artikel 7, Absatz 1 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. Dok. 16, Anm. 4.

⁵ Vgl. dazu den Entwurf vom 10. Juli 1970 für ein Schreiben zum Selbstbestimmungsrecht; Dok. 306.

deckt sich mit unseren Absichten und dem Inhalt des in den Vorgesprächen zwischen Staatssekretär Bahr und Außenminister Gromyko vorformulierten Texten (Feindstaatenklausel⁶) siehe unter Ziff. 2).

b) Aus den Ausführungen Gromykos ergibt sich, daß die Formel „europäische Sicherheit und bilaterale Beziehungen“ für die Sowjets offenbar nicht im Gegensatz zu „internationale Sicherheit und multilaterale Beziehungen“ steht, wie wir dies in Bonn angenommen haben. Der Begriff wird anscheinend im Gegensatz zu „regionale Sicherheit und bilaterale Beziehungen zu andern Staaten“ gebraucht. Daraus wird man schließen können, daß die Sowjetunion keinen Unterschied macht zwischen Gewaltanwendung, die die „europäische Sicherheit“ berührt und Gewaltanwendung, die die „internationale Sicherheit“ betrifft. Zwischen der jetzt vorliegenden Fassung des Artikels und den von uns vorgeschlagenen Änderungen besteht damit – soweit es um den genannten Begriff geht – kein rechtlich erheblicher Unterschied.

c) Zu beachten ist, daß der sowjetische Gewaltbegriff sehr weit geht und möglicherweise auch Bestrebungen zu vertraglichen Grenzrevisionen erfassen kann, wenn sie mit diplomatischem Druck verbunden werden. Die Gefahr, daß der GV-Artikel als Waffe gegen die Wiedervereinigungspolitik der Bundesregierung benutzt wird, wird jedoch durch den vorgesehenen Wiedervereinigungsbrief vorgebeugt.

2) Artikel 53 und 107 der VN-Satzung:

Nach den Ausführungen von Außenminister Gromyko in der Sitzung vom 29. Juli sollen Rechte der Sowjetunion zur Gewaltanwendung gegenüber der BRD, und zwar vor allem auch solche, die unter Artikel 53 und 107 fallen könnten, eindeutig ausgeschlossen sein. Der Vertragstext deckt diese Auffassung, wenn man von der Auslegung des Begriffs „europäische Sicherheit und bilaterale Beziehungen“ ausgeht, die in den heutigen Ausführungen Gromykos zum Ausdruck kamen.

Auch mit den neuen sowjetischen Erklärungen ist allerdings nicht eindeutig gesagt, daß der GV-Artikel gemeinsame Interventionen aller Vier ausschließen würde. Vieles spricht allerdings dafür, daß auch solche Interventionen ausgeschlossen sein sollen.

3) Zusammenfassend ist zu sagen, daß die neuen sowjetischen Erklärungen den GV-Artikel in seiner jetzt vorliegenden Form – abgesehen eventuell von kleineren Fragen der redaktionellen Überarbeitung – befriedigend erscheinen lassen. Hiermit über Herrn Leiter Pol⁷ dem Herrn Staatssekretär⁸ mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt.

Frowein Fleischhauer

VS-Bd. 5780 (V 1)

⁶ Für Artikel 53 und 107 („Feindstaatenklauseln“) der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 4.

⁷ Hat Ministerialdirektor von Staden, z. Z. Moskau, am 29. Juli 1970 vorgelegen.

⁸ Hat Staatssekretär Frank, z. Z. Moskau, am 30. Juli 1970 vorgelegen.

342

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well

II A 1-83.00-1375/70 geheim

29. Juli 1970

Betr.: Deutsch-polnische Gespräche;
hier: Unterrichtung der Alliierten

1) In der Sitzung der Bonner Vierergruppe am 28. Juli unterrichtete Herr Dg II A¹ die alliierten Vertreter ausführlich über den Stand der deutsch-polnischen Gespräche, insbesondere über das Ergebnis des letzten Treffens vom 23. bis 25. Juli.² Er übergab ihnen das anliegende Arbeitspapier (Stand vom 25. Juli)³, verwies auf den noch unfertigen Charakter dieses Papiers und erläuterte die Entstehung der einzelnen Formulierungen als bisheriges Ergebnis des fortzusetzenden Meinungs austauschs.

Zu den Fragen Friedensvertragsvorbehalt und alliierte Rechte und Verantwortlichkeiten führte er aus:

Die polnische Seite lehne es strikt ab, irgendeine Klausel zu unterschreiben, welche die Vereinbarung über die Grenze gemäß Artikel I (des Arbeitspapiers) in irgendeiner Weise wieder in Frage stellen könnte, sei es im Hinblick auf eine spätere Friedensregelung, sei es sonst durch Verknüpfung mit einer „Superarbitrage“ der Vier Mächte. In dieser Frage erscheine ein polnisches Nachgeben ausgeschlossen. Die Polen seien zwar bereit, auf die Worte „Anerkennung“ und „endgültig“ zu verzichten, hielten in der Sache aber an ihrem Standpunkt fest, daß es sich um eine endgültige Anerkennung ihrer Westgrenze handeln müsse, und ließen sich auf keinerlei Vorbehalte ein, die über den Wortlaut des Artikel IV, Abs. 1 hinausgingen.

Dagegen erscheine es nicht ausgeschlossen, daß man sich noch auf einen von polnischer Seite bei Vertragsunterzeichnung widerspruchslos zur Kenntnis zu nehmenden Interpretationsbrief⁴ zu Artikel IV, Abs. 1 einigen könne, der auf den Deutschlandvertrag und alle seine Bestimmungen verweise (den Polen sei bekannt, daß wir damit vor allem Artikel 7 des Deutschlandvertrages⁵ meinten). Die Frage sei beim letzten Treffen offengeblieben und solle bei der nächsten Begegnung erörtert werden, die für Anfang September in Bonn vorgesehen sei.⁶ Die Polen seien nicht bereit, einen Brief mit weitergehendem Wortlaut zu ak-

¹ Lothar Lahn.

² Zur fünften Gesprächsrunde mit Polen vgl. Dok. 336.

³ Dem Vorgang nicht beigelegt.

Für den Entwurf vom 25. Juli 1970 für einen Vertrag zwischen der Bundesrepublik und Polen vgl. Dok. 336.

⁴ Vgl. dazu den Entwurf der Bundesregierung vom 21. Juli 1970; Dok. 313, Anm. 6.

⁵ Zu Artikel 7 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. Dok. 16, Anm. 4.

⁶ Die sechste Runde der Gespräche mit Polen über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses fand vom 5. bis 7. Oktober 1970 in Bonn statt. Vgl. dazu Dok. 456.

zeptieren, der auf die endgültige Grenzziehung in einem Friedensvertrag verweise.

Ein etwas ausdrücklicherer Wortlaut sei für den Fall eines Briefwechsels der Bundesregierung mit den Westmächten denkbar, der bei Vertragsunterzeichnung den Polen zu notifizieren wäre. Die Polen würden sich bei einem solchen Verfahren weniger direkt auf unseren Standpunkt festgelegt sehen.

Schließlich bestehe noch die Möglichkeit, Artikel IV ganz zu streichen, sowohl Abs. 1 (als deutsches Zugeständnis) als auch Abs. 2 (als polnisches Zugeständnis), wobei wir unseren Vorbehalt ohne Anhaltspunkt im Vertrag zu erklären hätten. Diese Möglichkeit werde noch geprüft. Herr Dg II A bat die Alliierten, sich ebenfalls darüber Gedanken zu machen.

2) Die alliierten Vertreter bedankten sich für die ausführliche Unterrichtung. Sie bedauerten die unnachgiebige polnische Haltung hinsichtlich einer Berücksichtigung der alliierten Rechte und stellten auf persönlicher Grundlage einige Fragen, die das Verhältnis zum deutsch-sowjetischen GV (UK: jeweiliger Einfluß auf die Möglichkeit einer Erwähnung der Vier-Mächte-Rechte, falls Vertrag mit Polen vor oder nach GV mit SU unterzeichnet würde), die deutsche Auffassung zur Bindungswirkung von Interpretationsbriefen (US), Die Auslegungen von Artikel IV Abs. 2 und des Begriffs „festgelegt“ im Artikel I Abs. 1 (UK) und die Aussicht auf diplomatische Beziehungen mit Polen betrafen.

Herr Dg II A antwortete: Die Polen würden sich voraussichtlich auch dann nicht auf eine Erwähnung der Vier-Mächte-Rechte im Vertrag einlassen, falls dies vorher im deutsch-sowjetischen GV-Vertrag gelänge; die deutsche Seite werde bei dem nächsten Treffen in Bonn eine Verbesserung des Artikel IV Abs. 2 versuchen, dessen bisheriger Wortlaut gegenüber den polnischen Wünschen bereits erheblich abgemildert sei (kein Hinweis auf europäische Sicherheit und Friedensregelung); die Polen hätten auf dem Begriff „festgelegt“ in Artikel I Abs. 1 bestanden, wir interpretierten diesen Begriff lediglich als Beschreibung des Grenzverlaufs; es gebe noch keine Vereinbarung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, beide Seiten gingen jedoch davon aus, daß es im Laufe der „Normalisierung“ dazu kommen werde. Herr Dg II A erläuterte im übrigen die verschiedenen rechtlichen Wirkungen von Interpretationsbriefen je nach der Reaktion des Empfängers.

Hiermit Herrn Dg II A⁷ zur gefälligen Kenntnis vorgelegt.

van Well

VS-Bd. 4478 (II A 1)

⁷ Hat Ministerialdirigent Lahn am 30. Juli 1970 vorgelegen, der handschriftlich die Weiterleitung an Ministerialdirektor von Staden „m[it] d[em] Vorschlag der Vorlage bei H[errn] StS“ verfügte.

Hat Ministerialdirigent Gehlhoff am 30. Juli 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Dem Herrn Staatssekretär z[ur] K[enn]tnisnahme“ vorgelegt.“

Hat Staatssekretär Freiherr von Braun am 1. August 1970 vorgelegen.

343

**Gespräch des Bundesministers Scheel
mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau****Geheim****30. Juli 1970¹**

Vollsitzung am 30.7.1970, Beginn: 10.30 Uhr – Ende: 12.00 Uhr

Teilnehmer auf sowjetischer Seite: Außenminister Gromyko, Botschafter Falin, Herr Kowaljow, Herr Chlestow, Herr Tschernjakow, Herr Makarow, Gesandter Bondarenko, Botschaftsrat Tokowinin, Botschaftsrat Ussitschenko, Herr Kusmitschow, Herr Smirnow (Dolmetscher);

auf deutscher Seite: Außenminister Scheel, Staatssekretär Bahr, Staatssekretär Frank, Botschafter Allardt, MD von Staden, VLR I Blumenfeld, BR I Peckert, LR I Fleischhauer, LR I Stabreit (Protokollführer), Herr Hartmann (Dolmetscher).

Gromyko: Vielleicht können Sie, Herr Minister, heute zu Anfang einige Erklärungen abgeben. Ich habe darüber nachgedacht, was ich sagen könnte, doch ist mir nichts eingefallen, und ich möchte mich nicht wiederholen.

Scheel: Herr Minister, ich bin gern bereit, etwas zu sagen. Dabei will ich Überlegungen anstellen, die sich an Ihre gestrigen Bemerkungen² anknüpfen. Wir haben uns Mühe gegeben, Ihre Darlegungen von gestern sorgfältig zu analysieren. Ich möchte auf einige Ihrer Gedanken eingehen, aber auch einen Vorschlag machen, wie die Verhandlungen praktisch weitergehen könnten.

Sie haben gestern gesagt, daß unsere Vorschläge zur Grenzfrage³ dazu führen würden, diese Fragen zu umgehen. Daß unsere Vorschläge bedeuten würden, daß wir zwar Gewalt zur Korrektur der Grenzen ausschließen, daß aber unter Umständen der Kampf um die Revision der Grenzen schon am Tag nach der Unterzeichnung des Vertrages weitergeführt werden könnte. Herr Minister, ich möchte dieser Interpretation widersprechen. Sie ist aus unserer Sicht weder zu billigen noch zu verstehen. Unsere Vorschläge laufen darauf hinaus, daß wir vertraglich bekräftigen, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa uneingeschränkt zu achten. Wir wollen einen Vertrag unterzeichnen, in dem wir sagen, daß wir keine Gebietsansprüche gegen irgend jemanden haben und auch in Zukunft gegen niemanden erheben werden. Angesichts dieser klaren Formulierung, Herr Minister, kann man nicht sagen, daß sich damit eine auf Revision gerichtete Politik gründen ließe. Das ist die klare Auffassung der Bundesregierung. Aber sollte es Ihre Sorge sein, daß der Vertrag in dieser Frage auf keinen Fall zum Anlaß oder sogar Ausgangspunkt für eine Revision werden dürfe, dann sollten wir klare Formulierungen suchen und finden. Ich möchte diese Auffassung der Bundesregierung noch einmal bekräftigen, und zwar mit aller Klar-

¹ Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Legationsrat I. Klasse Stabreit, Moskau, gefertigt.

² Für das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 29. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 340.

³ Vgl. dazu den Entwurf der Bundesregierung vom 28. Juli 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR; Dok. 338.

heit. Ich komme darauf noch einmal zurück. Ich darf aber auf das eigentliche Problem hinweisen, vor dem wir bei der Abfassung der Artikel stehen. Aus den Ihnen bekannten Gründen ist die Bundesregierung nicht in der Lage, davon abzugehen, daß die endgültige völkerrechtliche Fixierung der Grenzen in einem Friedensvertrag stattfindet, wie das allgemeine Völkerrecht, die Vereinbarungen der Vier Mächte⁴ und unsere Verträge mit den drei Westmächten⁵ es vorsehen. Sie haben diesem Problem Rechnung getragen und große Anstrengungen unternommen. Wir schätzen das. Wir verstehen es deshalb sehr wohl, daß Sie jetzt fragen, warum wir überhaupt noch eine Textänderung vorschlagen, nachdem das bereits im Vertrag zum Ausdruck gekommen ist. Die Antwort darauf ist klar und ich darf wiederholen: Wir schlagen Veränderungen nur aus einem Grund vor, weil die juristische Prüfung der Texte bei uns⁶ zu dem Ergebnis geführt hat, daß in den Texten gerade das gesehen werden könnte, was wir durch Vermeidung des Wortes „Anerkennung“ ausschließen wollten, nämlich die Vorwegnahme eines Friedensvertrages. Wenn hier nicht Klarheit geschaffen wird, stehen wir bei der parlamentarischen Prozedur vor einer ausweglosen Situation.

Ich möchte noch ein Wort zum Gewaltverzicht sagen: Sie haben gestern mit Recht gesagt, daß man den Gewaltverzicht nicht allein an die Grenzfrage binden sollte, er sei umfassend und prinzipiell. Wir stimmen dem zu. Wir haben Ihre Ausführungen über den ausschließlichen Gebrauch friedlicher Mittel in den gegenseitigen Beziehungen mit ganz besonderer Aufmerksamkeit gehört und schätzen sie. Das gilt ganz besonders auch für Ihre Bemerkung, daß der Gewaltverzicht auch das betrifft, was die Charta der VN außerhalb von Art. 2⁷ enthält. Wir sind uns über die Interessenlage in dieser Frage durchaus im klaren, aber unser Vorschlag enthält nichts, was eine einschränkende Auslegung des Gewaltverzichtsprinzips zulassen würde. Im Gegenteil, das, was wir zur Präzisierung des Artikels vorschlagen, unterstreicht noch die uneingeschränkte Geltung dieses Prinzips. Ich glaube, daß wir mit unseren Auffassungen sehr dicht beieinander liegen und leicht zu gemeinsamen Formulierungen kommen können. Noch eine Bemerkung zur Frage der deutschen Einheit. Es gibt hier unterschiedliche Standpunkte, die wir kennen, und insofern beurteilen wir Ihre gestrige Erklärung über eine Erklärung unsererseits bei Unterzeichnung des Vertrages positiv. Sie haben gestern ein Bild gebraucht, das mich veranlaßt, darauf zurückzukommen. Sie haben gesagt, daß Ihre Regierung bei einem solchen Akt unserer Regierung „die Augen zumachen würde“. Ich darf in Ihrem Bild bleiben und sagen, daß man natürlich in dieser Frage ganz klar sehen muß. Es muß volle Klarheit herrschen, wenn der Vertrag zur Grundlage besserer Beziehungen und schließlich hoffentlich freundschaftlichen Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern werden soll. Daher darf ich wiederholen: Für jede Bundesregierung, gleich wie sie aussieht, bleibt die Einheit der Deutschen ein unverzichtbares politisches Ziel. Ich sage das, um klarzumachen, daß eine friedli-

⁴ Vgl. dazu vor allem die Bestimmungen in Abschnitt IX des Kommuniqués vom 2. August 1945 über die Konferenz von Potsdam (Potsdamer Abkommen); Dok. 12, Anm. 26.

⁵ Vgl. dazu Artikel 7, Absatz 1 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag); Dok. 16, Anm. 4.

⁶ Vgl. dazu Dok. 264.

⁷ Zu Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 5.

che Politik, die auf diesen Prinzipien – Gewaltverzicht, Achtung der territorialen Integrität, keine Verletzung der Grenzen – beruht und der Einheit der Deutschen im Rahmen einer europäischen Friedensordnung dient, keine Verletzung des Vertrages darstellt.

Ich weise noch einmal darauf hin, daß wir einer ausführlichen Erwähnung der Grenze zwischen BRD und DDR in dem Artikel über die Achtung der territorialen Integrität zugestimmt haben. Was wir nicht aufgeben können, ist das Recht der Regierung und der Bevölkerung, die nationale Einheit im Rahmen einer europäischen Friedensordnung und auf der Grundlage der freien Selbstbestimmung mit friedlichen Mitteln anzustreben. Es wäre niemandem in Europa damit gedient, wenn man ein Volk dazu bringen wollte, seine Identität zu verleugnen. Deshalb haben wir mit großer Befriedigung Ihre Erklärung über das Recht der Völker und Staaten, sich friedlich zu vereinigen, zur Kenntnis genommen. Das ist eine gemeinsame Auffassung, die wir hier vertreten, und wir müssen uns überlegen, ob wir dieser gemeinsamen Auffassung eine Form verleihen. Bevor ich nun einen praktischen Vorschlag mache, darf ich auf die Ausführungen von Staatssekretär Bahr von gestern hinweisen. Wir sind mit der Delegation hierhergekommen, um zu verhandeln. Wir können das nur, weil so hervorragende Vorarbeit geleistet wurde. Die Grundlage für unsere Verhandlungen ist gelegt, aber einzelne Formulierungen dürfen nicht sakrosankt sein. Sonst wäre eine Verhandlung nicht möglich. Dafür bin ich Ihnen dankbar.

Ich komme nun zur praktischen Seite. Eine Analyse Ihrer Darlegungen von gestern hat zu dem Ergebnis geführt, daß es wichtige Fragen zwischen uns gibt, in denen wir noch nicht zu einer Einigung kommen können. Wir schließen das daraus, daß Sie sagten, daß Sie in diesen Punkten eine feste Grenze des Entgegenkommens haben und diese Grenze erreicht sei. Ich bin meinerseits in der Lage, auf der Grundlage einer festen Verhandlungsinstruktion meiner Regierung⁸ die Verhandlungen zu führen. Ich würde vorschlagen, diese Fragen einmal auszuklammern. Wir würden unsere Vorschläge inzwischen aufrechterhalten. Mein Vorschlag würde sein, auf der Ebene unserer Stellvertreter⁹ die Fragen zu erörtern, in denen wir nach Ihren Äußerungen eine Einigung für möglich halten. So, wie ich die Darlegungen des gestrigen Tages bewerte, würde man den Punkt 4 erledigen können, Punkt 2, den Gewaltverzicht betreffend, und auch die mit Punkt 1 zusammenhängenden Fragen des Friedens und der Entspannung klären, auch ob sie in eine Präambel oder in einen Artikel aufgenommen werden sollen. Dann habe ich noch einen Wunsch. Sie haben gesagt, daß Sie selbst auch Vorstellungen über eine Präambel haben. Vielleicht ist jetzt der richtige Moment gekommen, diese Vorstellungen kennenzulernen, damit unsere Stellvertreter darüber sprechen.

Erlauben Sie mir zum Schluß noch eine persönliche Bemerkung. Die Regierung der Sowjetunion war so freundlich, mich einzuladen, einen Ausflug nach Leningrad zu machen. Die Tage, die jetzt vor uns liegen, Herr Minister, werden so wichtig sein, wenn wir das Ziel unserer Arbeit erreichen wollen, daß ich mich entschlossen habe, die Reise zurückzustellen. Ich möchte mich mit meinen Mit-

⁸ Für die Instruktionen vom 23. Juli 1970 vgl. Dok. 328.

⁹ Paul Frank und Walentin Michajlowitsch Falin.

arbeitern beraten, damit wir weiterkommen. Vielleicht könnten unsere Stellvertreter morgen vormittag um 10 Uhr mit der Arbeit beginnen.

Gromyko: Ich will mich kurz fassen. Unsere Position ist nach unserer Auffassung vollständig und klar zum Ausdruck gekommen, und Sie haben auch eine klare Vorstellung darüber. Wir finden, daß der Vertrag sehr klar sein sollte im Hinblick auf die Verpflichtungen, die beide Seiten übernehmen. Was die Frage des Gewaltverzichts angeht, gibt es keinen Raum für willkürliche Auslegungen. Das ist in der UNO-Satzung dargelegt, und es gibt hierzu zahlreiche Erklärungen der Sowjetunion und anderer Staaten. Unser Vertrag muß offen und ehrlich die Verpflichtungen widerspiegeln, die beide Seiten übernehmen. Es darf keinerlei Zickzack-Kurs geben, und die Formulierungen müssen in der klarsten Form festgelegt sein, damit es nicht zu unklaren oder willkürlichen Auslegungen kommt. Dieses Prinzip sollte sich auf alle möglichen Streitfragen beziehen. Wir sind gegen jede Beschränkung.

Einer Schwächung des Art. 3 über die territoriale Frage können wir nicht zustimmen. Uns scheint das völlig klar, und insoweit dürfte wohl auch Übereinstimmung bestehen. Was den Gewaltverzicht anbetrifft, so gehen wir hier bis zur äußersten Grenze. Wir übernehmen die Verpflichtung, uns bei der Lösung bilateraler Streitfragen ausschließlich friedlicher Mittel zu bedienen. Sie müssen zugeben, daß wir viel weiter gehen als die Westmächte.¹⁰ Das war für uns international und intern nicht leicht. Wir möchten, daß Sie uns richtig verstehen. Das habe ich zu 2 und 3 zu sagen, und wir dachten, daß Sie das alles nur begrüßen würden.

Was den Brief anbetrifft, so kennen Sie unsere Lage und unsere Meinung. Das ist keine einfache Frage. Wir schließen den Vertrag nicht in der Frage der Wiedervereinigung. Darüber können wir mit Ihnen keinen Vertrag schließen. Wir sind übereingekommen, daß wir Ihre Absicht zur Kenntnis nehmen, daß Sie einen Brief an uns richten. Wir werden auch mit niemandem Verhandlungen darüber führen, wie Sie die Wiedervereinigungsfrage regeln und wie Sie mit den Westmächten über die Integration verhandeln. Wir wollen über diese Frage mit niemandem sprechen. Genauso lassen wir nicht zu, daß jemand über die Integration der sozialistischen Staaten verhandelt. Wir lassen uns in unsere Interessen nicht reinreden, und Sie sollten sich auch in Ihre Sachen nicht hereinreden lassen. Sie sollten auch daran interessiert sein, daß alle Staaten nur Positionen des Friedens und der Entspannung einnehmen. Worauf wir eingehen können, haben wir gesagt. Sie haben vorgeschlagen, über die Präambel zu beraten. Wir sind bereit, darüber zu sprechen. Wenn man das ausdrückt, was wir wollen – Entwicklung von Beziehungen im Interesse des Friedens, Entspannung und Kontinuität unserer Politik – würde ich meiner Regierung berichten. Was die wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit anbetrifft, so liegt die völlig im gegenseitigen Interesse. Wir haben Interesse an diesem Gedanken. Ich bin einverstanden, daß man hier eine Basis schafft für die politische Zusammenarbeit. Wir haben ja schon vorher vereinbart, eine entsprechen-

¹⁰ Zu den Erklärungen der Drei Mächte in der Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom 3. Oktober 1954 vgl. Dok. 28, Anm. 29.

de Formulierung zu schaffen. Wenn wir eine Formulierung finden, die noch besser ist als Leitsatz 9¹¹, so würde dies umso besser sein.

Ich bin damit einverstanden, daß unsere Stellvertreter zusammenkommen. Wenn sich die Notwendigkeit ergibt, daß wir zusammentreffen, so könnten wir ja dies morgen jederzeit ohne vorherige genaue Festlegung vereinbaren, um so mehr, als Sie die Stadt nicht verlassen werden. Ich würde vorschlagen, daß wir uns von Mal zu Mal über das weitere Vorgehen beraten.

Scheel: Ich halte Ihre Prozedur-Vorschläge für richtig. Ich möchte noch einmal unterstreichen, daß wir, wie auch Sie, dem Vertrag die größte Bedeutung beimessen, und daß wir mit aller Ernsthaftigkeit die jetzigen Arbeiten führen. Die Bedeutung, die der Vertrag hat, erfordert, daß klar formuliert wird, daß nichts zu Mißdeutungen Anlaß gibt und daß wir unsere Meinungen und Ziele bis in die letzte Formulierung klar darlegen. Wir haben das bisher getan und werden das auch weiter so halten.

Ich habe Ihren Worten entnommen, daß Sie großes Gewicht auf die Ausgewogenheit der beiden Komplexe Gewaltverzicht und Grenzfragen legen. Mit großer Freude habe ich erneut gehört, mit welcher Klarheit Sie davon gesprochen haben, daß das Gewaltverzichtsprinzip im umfassendsten Sinne auf unsere bilateralen Beziehungen anwendbar ist. Auf einer solchen Haltung beruht die Entwicklung dauerhafter Friedensbeziehungen. Wir haben mehr als einmal erklärt, daß wir die territoriale Integrität aller Staaten achten und keine territorialen Ansprüche gegen irgend jemand stellen und auch nicht stellen werden. Das Ziel, mit friedlichen Mitteln nach der nationalen Einheit zu streben, ist ein Ziel, daß die Sowjetunion selbst in vielen Verträgen als legitim, ja als wünschenswert charakterisiert hat. Ich bin der Auffassung, daß hier eine Klarstellung, die beiden Meinungen, auch voneinander abweichenden Meinungen, gerecht wird, durchaus möglich ist. Es hat mich auch sehr befriedigt, wie Sie das Verhältnis der westeuropäischen Integration und der Entwicklung im Osten bezeichnet haben, daß der Vertrag eine solche Entwicklung nicht berührt. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, teilen Sie die Auffassung, daß unsere Vertreter in den Bereichen beraten sollten, in denen eine Einigung ohne vorherige politische Entscheidung möglich ist. Nach meiner Auffassung ist dies bei Leitsatz 4 sowie bei den Leitsätzen über den Gewaltverzicht und über die Präambel der Fall.

Gromyko: Unsere Vertreter werden zu Leitsatz 2 die bisherige Meinung vertreten. Was Leitsatz 4 anbetrifft, soll er Gegenstand von Verhandlungen sein? Haben Sie etwa Zweifel an der Fortgeltung früherer Verträge?

Scheel: Nein, wir haben keine Zweifel, aber wir haben einige Anmerkungen zu machen, die unvermeidlich sind. Hier geht es um den Vertrag. Wie soll dieser Vertrag genannt werden? Im Leitsatz müßte es auch „Vertrag“ heißen. Ferner eine Formulierungsfrage: Nach deutschen Begriffen müßte von „Verträgen, Abkommen und Übereinkommen“ gesprochen werden.

Gromyko: Haben Sie dreistückige Formulierungen?

Scheel: Ja, wir streben nach Höherem.

Gromyko: Wir haben hier keine Absicht, etwas einzuschränken.

¹¹ Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

Scheel: Im Artikel über den Gewaltverzicht sind unsere Wünsche ähnlich „schwergewichtiger“ Natur. Ein Begriff ist vergessen worden. Die Begriffe im zweiten Absatz sind nicht vollständig, die Begriffe im ersten Absatz sind weitergehender.

Gromyko: Wir ziehen die jetzige Formulierung vor. Auch Sie sollten diese Formulierung vorziehen. Wenn wir über bilaterale Beziehungen sprechen, so beschränken wir sie nicht auf Grenzfragen, nicht auf irgendwelchen Raum. Wir sind beide in Europa. Warum nun die Frage der europäischen Sicherheit? Dieser Begriff hat eine große Verbreitung. Sie kennen die Geschichte des Zweiten Weltkrieges. Die Schlagkraft unserer Absichten und Ziele wird durch den Begriff „europäische Sicherheit“ stärker dargestellt, als wenn wir von allgemeinen internationalen Fragen sprechen. Weitere Überlegungen dazu gibt es nicht.

Scheel: Ich habe Verständnis dafür, aber wir haben die Aneinanderreihung bilaterale, europäische und internationale Sicherheit im ersten Absatz gewollt, im zweiten Absatz fehlt die internationale Sicherheit. Sie wollen doch nichts ausschließen. Das ist doch wohl nur vergessen worden.

Gromyko: Nun, wir sind der Meinung, daß es besser so ist. Wenn wir uns bilateral vertragen, dann dienen wir auch dem europäischen Frieden. Wenn wir in dem Vertrag sagten, daß wir nicht nur den bilateralen Interessen, sondern auch den internationalen Interessen dienen, so wäre das doch richtig. Die internationale Sicherheit ist eine Summierung von Einzelfaktoren. Vielleicht sollten wir die internationale Sicherheit nur in der Präambel erwähnen. Andere Überlegungen haben wir in dieser Hinsicht nicht.

Scheel: Wir werden diese Frage überlegen. In der Frage der Präambel befriedigt, daß Sie außer zur Beschreibung der politischen Zielsetzung auch zur Kontinuität unserer Politik etwas sagen wollen. Unsere Stellvertreter können ja einmal die verschiedenen Vorschläge miteinander vergleichen. Es wäre gut, die Frage der wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit bereits in die Überlegungen zur Präambel einzubeziehen.

Die Sitzung der Arbeitsgruppe wurde auf Freitag, 10.00 Uhr anberaumt.¹²

VS-Bd. 10070 (Ministerbüro)

¹² Für das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, am 31. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 345.

344

**Bundesminister Scheel, z. Z. Moskau,
an Bundeskanzler Brandt**

Z B 6-1-15023/70 geheim
Fernschreiben Nr. 1254
Citissime

Aufgabe: 30. Juli 1970, 22.30 Uhr¹

Ankunft: 30. Juli 1970, 20.48 Uhr

Sofort Bundeskanzler² vorlegen

Delegationsbericht Nr. 5

Betr.: Deutsch-sowjetische Verhandlungen über den Gewaltverzicht
hier: Zwischenbilanz nach vier Verhandlungstagen

Bezug: Delegationsberichte Nr. 1–4³

Die Zwischenbilanz der ersten 4 Verhandlungstage ziehe ich wie folgt:

1) Die deutsche Seite hat ihre Konzeption, wie sie in den Instruktionen des Kabinetts⁴ niedergelegt war, vertreten.⁵ Sie hat klargemacht, daß sie

a) zu dem Ergebnis des Meinungsaustausches zwischen StS Bahr und AM Gromyko⁶ Präzisierungen und Ergänzungen einzuführen wünscht, die der verfassungs- und völkerrechtlichen Lage der BRD entsprechen, das politische Ziel des Vertrages klarer herausstellen und seine Annahme durch das Parlament sichern,

b) den Gegenstand des Vertrages – evtl. durch Absichtserklärung in der Präambel – auszuweiten wünscht auf die Perspektive der Zusammenarbeit in Bereichen von Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Kultur.

2) Die sowjetische Seite argumentiert demgegenüber wie folgt:

a) Sie sieht das Ergebnis des Meinungsaustausches StS Bahr–AM Gromyko im Sinne des gegenseitigen Gebens und Nehmens, der gegenseitigen Vorteile und der Nachteile und im Hinblick auf die Besonderheit unserer verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Lage als ausgewogen an. Für die sowjetische Seite sei damit die äußerste Grenze ihres Entgegenkommens erreicht. Jede Änderung müßte das mühsam erreichte Gleichgewicht in Frage stellen und auch die unerfüllt gebliebenen sowjetischen Wünsche wieder auf den Tisch bringen. Gro-

¹ Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hofmann am 31. Juli 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn Staatssekretär vorzulegen.“

Hat Staatssekretär Freiherr von Braun am 31. Juli 1970 vorgelegen.

² Hat Ministerialdirigent Ritzel, Bundeskanzleramt, am 30. Juli 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Exemplar Nr. 1 vom Bereitschaftsdienst AA am 30.7., 21.50 [Uhr], erhalten.“

³ Für den Delegationsbericht Nr. 1 vom 27. Juli 1970 vgl. Dok. 334.

Zu den Delegationsberichten Nr. 2–4 vgl. Dok. 335, besonders Anm. 12, Dok. 337, Anm. 11, und Dok. 340, Anm. 19.

⁴ Für die Instruktionen vom 23. Juli 1970 an Bundesminister Scheel vgl. Dok. 328.

⁵ Vgl. dazu den Entwurf der Bundesregierung vom 28. Juli 1970 für einen Vertrag über einen Gewaltverzicht; Dok. 338.

⁶ Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

myko wies dabei auch auf die Schwierigkeiten hin, die durch die Veröffentlichungen in der Bundesrepublik⁷ entstanden sind.

b) Sie sei der deutschen Seite in den drei wesentlichen Punkten entgegengekommen:

- sie akzeptiere einen Brief zur deutschen Option⁸,
- sie habe auf formelle Anerkennung der Grenzen verzichtet, und dies unter erheblichen Schwierigkeiten mit ihren Bundesgenossen,
- sie habe den Gewaltverzicht durch ausschließliche Bezugnahme auf Art. 2 der VN-Satzung⁹ sogar stärker gemacht, als es die westlichen Alliierten uns gegenüber getan hätten.¹⁰

c) Sie sei darüber hinaus bereit – und dies werde Gromyko seiner Regierung empfehlen –, den Vertrag durch entsprechende Ergänzungen der Präambel oder im Text auf die Zusammenarbeit auszuweiten und ihn damit zukunftsweisend im Sinne einer Grundlage für künftige vielseitige Zusammenarbeit zu gestalten.

d) Sie sei ferner einverstanden, daß wir bestimmte zusätzliche Erklärungen und Erläuterungen des sowjetischen Außenministers auch innenpolitisch verwendeten, die uns helfen könnten, den Text zu interpretieren und auf seine Änderungen zu verzichten. Dies beziehe sich auf

- das selbstverständliche unveräußerliche Recht der Staaten auf einvernehmliche Änderung oder gar Abschaffung ihrer Grenzen – damit könne der Brief über die europäische Option¹¹ entfallen, der ein künstliches Problem schaffe,
- den umfassenden Charakter des Gewaltverzichts, der sich nicht nur auf die Grenzfrage, sondern auf alle Streitfragen im bilateralen Verhältnis und in Fragen der europäischen Sicherheit zu beziehen hätte. Damit könnte der Verbindungssatz zwischen dem Art. über den Gewaltverzicht und dem über die Grenzregelung entfallen.
- Die grundlegende Bedeutung des Vertrages für die künftige Qualität der gegenseitigen Beziehungen, die auch unseren Beziehungen zu dritten Staaten einschließlich der Westmächte dienen und unsere Souveränität festigen würde.

3) Bis zur Stunde hat jede Seite die Auffassung der anderen zur Kenntnis genommen und sorgfältig protokolliert. Zu den Punkten, bei denen sich eine einvernehmliche Auffassung abzeichnet, gehören:

- a) die Ausgestaltung der Präambel, aber nur soweit es sich um die Ausweitung auf andere Bereiche bilateraler Zusammenarbeit und den politischen Sinn des Vertrages handelt,
- b) die Grundlinien des Leitsatzes 2 über den Gewaltverzicht unter Zugrundelegung der Erläuterungen AM Gromykos,

⁷ 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.

⁸ Für den Entwurf vom 10. Juli 1970 für ein Schreiben zum Selbstbestimmungsrecht vgl. Dok. 306.

⁹ Zu Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 5.

¹⁰ Vgl. dazu die Erklärung der Drei Mächte in der Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom 3. Oktober 1954; Dok. 28, Anm. 29.

¹¹ Zum Entwurf vom 6. Juli 1970 für einen „Brief zur europäischen Option“ vgl. Dok. 300, Anm. 19.

- c) der Leitsatz 4 über die Fortgeltung bestehender Verträge und Abkommen,
- d) die Grundlinien des Leitsatzes 1 über die friedlichen Ziele, wobei die Sowjets allerdings wünschen, ihn seiner Bedeutung wegen in den Text als Artikel 1 einzuführen, während wir auf dem Standpunkt stehen, daß er als Teil der Präambel gedacht sei.

Eine klare Meinungsverschiedenheit besteht vor allem über die Verbindung des Grenzartikels mit dem Gewaltverzichtsartikel. Dies ist der zentrale Punkt. Wir müssen davon ausgehen, daß die sowjetische Seite jede Relativierung des Grenzartikels mit äußerster Härte bekämpfen und mit Wiederaufgreifen der Forderung nach ausdrücklicher Anerkennung parieren wird. Von sowjetischer Seite noch nicht angesprochen, aber vermutlich nicht weniger kontrovers, ist die Eliminierung der Oder-Neiße-Linie als Westgrenze Polens. Abgelehnt wird von sowjetischer Seite die Erwähnung der alliierten Rechte. Zu erwarten ist, daß auch der Hinweis auf den ausstehenden Friedensvertrag in der Präambel abgelehnt werden wird.

- 5) Die Stellvertreter sollen zunächst die unter 3) oben erwähnten Punkte behandeln.¹²

6) Zusammenfassend:

Das bisherige Verhandlungsergebnis entspricht den Erwartungen. Die Sowjets erklären sich außerstande, an der Substanz der Bahr-Gromyko-Papiere etwas zu ändern. Sie sind aber an dem Zustandekommen des Vertrages und an dessen Ausweitung offensichtlich weiterhin stark interessiert. Ihre Erläuterungen zu einzelnen Positionen und ihr Einverständnis zur Ausweitung des Vertrages auf weitere Bereiche sollen uns dazu veranlassen, auf unsere Forderungen zu verzichten und den Vertrag ohne Änderungen für den Bundestag und die Öffentlichkeit annehmbar zu machen. Offensichtlich scheuen sie nicht zuletzt weitere schwierige und das Einvernehmen im eigenen Lager gefährdende Konsultationen mit ihren Verbündeten, besonders mit der DDR und Polen, deren es bei jeder Änderung des Grenzartikels bedürfen würde. Gromyko ist weiterhin sachlich, im Kern jedoch äußerst hart. Die sowjetische Seite hat es deshalb auch abgelehnt, sich unsere Vorschläge übergeben zu lassen, von denen sie tatsächlich Kenntnis genommen hat. Ich halte es für nicht ganz auszuschließen, daß ich das Kabinett mit den grundsätzlichen Fragen in der kommenden Woche werde befassen müssen.

[gez.] Scheel

VS-Bd. 10069 (Ministerbüro)

¹² Vgl. dazu das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, am 31. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 345.

345

Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, in Moskau

Geheim

31. Juli 1970¹

Sitzung vom 31. Juli 1970, Beginn 10.00 Uhr, Ende 12.45 Uhr

Teilnehmer auf deutscher Seite: StS Frank, MD von Staden, VLR I Blumenfeld, BR I Peckert, LR I Stabreit, LR I Fleischhauer, Weiß (Dolmetscher);

auf sowjetischer Seite: Botschafter Falin, Herr Kowaljow (Leiter der Ersten Europäischen Abteilung des SAM), Herr Chlestow (Leiter der Rechts- und Vertragsabteilung des SAM), BR Tokowinin, BR Ussitschenko, Herr Smirnow (Dolmetscher).

Falin: Ich bin froh, Sie begrüßen zu können und hoffe, daß wir jetzt an unsere Arbeit unter Berücksichtigung der Anweisungen, die die Minister gestern gegeben haben², herangehen können. Vielleicht können wir einige Texte vereinbaren, um dann den Ministern zu berichten.

Frank: Vielen Dank für die Begrüßungsworte. Wir freuen uns, daß die Arbeit auf technischer Ebene in ein konkreteres Stadium tritt. Ich hoffe, daß in dieser zweiten Arbeitssitzung ein Stolpern vermieden wird, hoffe aber gleichzeitig, daß wir alle Gelegenheit hatten, über das nachzudenken, was die eine oder die andere Seite in der letzten Sitzung gesagt hat.³ Ich bitte um einen Vorschlag zur Prozedur.

Falin: Wenn keine anderen Vorschläge vorhanden sind, dann schlage ich vor, mit der Präambel zu beginnen. Dies scheint um so zweckmäßiger, als wir noch keine gemeinsame Grundlage zur Präambel haben, obwohl es einige Ideen gibt, die anscheinend bei den Ministern Unterstützung finden, aber wir brauchen einige Zeit, um die Ideen umzusetzen.

Frank: Ich darf daraufhinweisen, daß die deutsche Seite in der gestrigen Sitzung einen Vorschlag gemacht hat, in folgender Ordnung vorzugehen: Danach sollten wir uns zuerst mit Leitsatz 4⁴ beschäftigen, der der letzte operative Artikel des Vertrages sein soll. Den Grenzartikel sollten wir unter Aufrechterhaltung der hierzu gemachten Vorschläge ausklammern, und dann sollten wir uns dem Leitsatz 2, der Gewaltverzichts-Artikel werden könnte, zuwenden. Schließlich sollten wir den Leitsatz 1 im Zusammenhang mit dem Entwurf einer Präambel behandeln, weil die deutsche Seite immer noch von der zwischen Minister Gromyko und StS Bahr besprochenen Möglichkeit ausgeht, die Substanz des Leitsatzes 1 in die Präambel einzubauen. Ich halte diese Reihenfolge – Leitsatz 4, Leitsatz 2, Leitsatz 1 und Präambel – für zweckmäßig, weil wir mit dem Leichte-

¹ Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Legationsrat I. Klasse Stabreit, Moskau, gefertigt.

² Für das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 30. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 343.

³ Für das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, am 28. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 339.

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

sten beginnen, dann zu einem Artikel übergehen, wo es wenig Kontroversen gibt, wie ich hoffe, um dann mit der Präambel Neuland zu betreten.

Falin: Ich glaube, wenn Sie das vorziehen, können wir auch diesen Weg einschlagen. Opern werden auf die verschiedenste Weise geschrieben. Wenn Rossini begeistert war, fing er mit der Ouvertüre an. Andere Komponisten beginnen mit der Partitur. Ich möchte aber noch eine Präzisierung machen, die sich auf das bezieht, was die Minister zu Artikel 1 besprochen haben. Sie kennen unsere Position. Artikel 1 bleibt als selbständiger Artikel erhalten. Die Minister haben wir so verstanden, daß diese Möglichkeit auch von westdeutscher Seite nicht ausgeschlossen wird. Das würde unsere Aufgabe erleichtern. Beginnen wir mit Leitsatz 4, um ihn in Vertragsform umzuwandeln.

Frank: Vielen Dank. Um im gleichen Bild zu bleiben, möchte ich sagen, daß ich, der ich aus Bonn komme, Beethoven Rossini vorziehe. Beethoven hat den Schluß-Chor der 9. Sinfonie zuerst komponiert. Was die Unterbringung von Leitsatz 1 angeht, so sollten wir darüber nach Leitsatz 2 (Gewaltverzicht) sprechen. Wenn der Bundesminister gesagt hat, daß wir die Umwandlung des Leitsatzes 1 nicht generell ausschließen, so heißt das, daß über die Transformation des Leitsatzes zu einem 1. Vertragsartikel noch gesprochen werden muß. Ich stelle mir vor, daß wir zwei Alternativen entwerfen und dann sehen, welche besser wäre.

Falin: Ich danke Ihnen sehr. Sie gehen mit Beethoven einen gefährlichen Weg. Beethoven schrieb die Egmont-Ouvertüre, und dabei blieb es dann auch.

Frank: Aber mir ist der Schluß der 9. Symphonie lieber als Egmont.

Falin: Wie wollen Sie Leitsatz 4 besprechen? Haben Sie Vorstellungen, die über diejenigen hinausgehen, die Sie das letzte Mal vorbrachten?

Frank: Ich darf noch einmal Leitsatz 4 durchgehen und dabei darauf hinweisen, daß wir von dem vorhandenen Text ausgehen, und ich kann noch einmal sagen, daß wir diese Texte als Grundlage der Verhandlungen ansehen. Wenn ich sage „Grundlage“, dann bedeutet das logischerweise, daß in den Verhandlungen Spielraum für Änderungen und Präzisierungen ist, wobei wir übereingekommen sind, daß weder Sinn noch Substanz in Frage gestellt werden sollten. Hinzu kommt, daß wir einige Vorschläge zur Ergänzung und Präzisierung gemacht haben⁵, die Sie anzunehmen jedoch nicht in der Lage waren. Ich fühle mich daher frei, auf einzelne dieser Vorschläge bei den jetzigen Verhandlungen zurückzukommen, im Lichte unserer bisherigen Verhandlungen andere Vorschläge zu machen oder auf Vorschläge zu verzichten. Was Leitsatz 4 anbetrifft, so bezieht sich mein erster Vorschlag auf das zweite Wort⁶ (Einwurf: im russischen Text das erste Wort). Wenn ich richtig informiert bin, sind die Minister im Vier-Augen-Gespräch übereingekommen, unser Abkommen „Vertrag“ zu nennen. Es scheint mir logisch, daß das zweite Wort von Leitsatz 4 deshalb Vertrag heißen sollte. Mein zweiter Präzisierungsvorschlag ergibt sich aus dem Unterschied im Aufbau unserer Rechtsbegriffe. Wir kennen im Bereich des internatio-

⁵ Für den Entwurf der Bundesregierung vom 28. Juli 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR vgl. Dok. 338.

⁶ Das zweite Wort in Leitsatz 4 vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR lautete: „Abkommen“.

nalen Vertragsrechts die Bezeichnungen „Vertrag“, „Abkommen“ und „Vereinbarung“. Ich habe mir sagen lassen, daß es im Russischen nur zwei Worte „Vertrag“ und „Abkommen“ gibt, und diese den ganzen rechtlichen Bereich abdecken. Daraus ergeben sich zwei Möglichkeiten: Entweder wir sagen im russischen Text „Vertrag“ und „Abkommen“ und im deutschen „Vertrag“, „Abkommen“ und „Vereinbarungen“, oder wir sagen im russischen „Verträge“ und „Abkommen“ und im deutschen „Verträge“ und „Vereinbarungen“. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie mir sagen könnten, welche Alternative Sie vorziehen.

Falin: Ich möchte noch eine Bemerkung machen. Herr Staatssekretär, wir werden doch heute von dem Meinungsaustausch ausgehen, der zwischen den Ministern stattgefunden hat und davon, was die Minister gesagt haben, wie sie die vereinbarten Texte betrachten. Ich glaube, daß dies produktiver sein würde. Was Ihre Vorschläge zu Leitsatz 4 anbetrifft, so sind wir mit dem ersten Vorschlag einverstanden. Die Bezeichnung des Abkommens muß in der Überschrift die gleiche sein wie im Text.

Was den zweiten Vorschlag anbelangt, so möchte ich Sie bitten, wenn möglich unter Anführung von Präzedenzfällen das zu präzisieren, was Sie unter Vereinbarung verstehen. Soviel wir wissen, gibt es in Ihrer Praxis zwei Fälle. Einmal fehlen Vereinbarungen und einmal sind sie drin. Ich muß darüber dem Minister berichten.

Frank: Ich darf auf Ihre erste Bemerkung zurückkommen. Sie sagten, wir sollten bei unseren Verhandlungen davon ausgehen, wie die Minister die Texte sehen. Ich gehe davon aus, was Sie bei der letzten Arbeitssitzung sagten, daß die vereinbarten Texte den Regierungen ad referendum vorgelegt worden seien. Sollten Sie Kenntnis davon haben, daß die Minister die Texte in anderer Weise betrachten, so wäre ich für Erläuterungen dankbar.

Falin: Herr Frank, Sie sollten mich etwas anders verstehen. Die Minister hatten Gelegenheit, prinzipielle Fragen zu erörtern. Wir kennen diese Erörterung und gehen bei der Arbeit davon aus.

Frank: Ich hatte nur danach gefragt, weil darüber nach dem Vier-Augen-Gespräch offenbar ein Mißverständnis entstanden war. Was Ihre zweite Frage anbetrifft, so bin ich nicht in der Lage, Präzedenzfälle zu nennen. Ich weiß nicht, ob es einen solchen Präzedenzfall gegeben hat, d. h., ob es in einem Fall notwendig war, die Gesamtheit aller internationalen Abkommen und Verträge, die von den vertragschließenden Seiten geschlossen wurden, unberührt zu lassen. Nach unserer Auffassung sind Vereinbarungen weder Staatsverträge noch Regierungsabkommen. Unter den Begriff der Vereinbarung fallen vor allem Notenwechsel.

Falin: Unsere Bezeichnungen umfassen auch den Austausch von Noten bzw. Briefen, die dazu führen, daß zwischen beiden Seiten eine Bindung entsteht. Ihr Begriff schließt also nicht mündliche Vereinbarungen ein oder andere Akte, die von unserem Standpunkt nicht als internationalen Abkommen gleichwertig angesehen werden können (Erklärungen, Kommuniqués).

Frank: Natürlich gibt es Rangunterschiede zwischen Verträgen, Abkommen und Vereinbarungen. Kommuniqués sind im allgemeinen nicht Vereinbarungen.

Ob es sich bei Kommunikés oder Briefwechseln um Vereinbarungen handelt, hängt davon ab, ob eine vertragliche Bindung entsteht.

Falin: Ich kann nur feststellen, daß es im allgemeinen in der Praxis der Bundesrepublik keine Klarheit gibt. Es gibt verschiedene Fälle und verschiedene Ausdrucksarten der Tatsache, daß es verschiedene Arten von Verpflichtungen gibt. Ich glaube, daß unsere Juristen, von unserer Seite Herr Chlestow, den Ministern Vorschläge unterbreiten sollten. Im Prinzip ist es unsere Praxis, von Verträgen und Abkommen zu sprechen, doch gibt es auch Konventionen und andere Akte, in denen zum Ausdruck kommt, daß ein Staat verschiedene Bindungen übernimmt. Wir werden überlegen, da es auch bei uns zwei Worte gibt, wie wir Ihren Vorschlägen nahe kommen können. Das müssen wir erst noch prüfen. Ich bin bereit, mit den Vorbehalten, die ich angebracht habe, Ihren Vorschlag zum Bericht an die Minister anzunehmen. Es wäre gut, wenn ich den ganzen Text haben könnte.

Frank: Ich bin einverstanden. Ich möchte betonen, daß es sich nach unserer Auffassung vornehmlich um die Bezeichnung handelt, die aus verschiedenen rechtlichen Gruppierungen resultiert. Unser Interesse, durch sachgemäße Bezeichnung den gleichen Raum internationaler Akte abzudecken, ist identisch.

Falin: Einverstanden.

Frank: Wir haben noch einen anderen Vorschlag erwogen, den Sie kennen. Nämlich, die letzten Worte „beide Seiten“ zu ersetzen durch „beide vertragschließende Parteien“. Falls aus unserem Vorschlag irgendwelche Probleme entstehen sollten, bin ich bereit zum Beweis dafür, daß wir am Fortgang der Arbeit interessiert sind, auf die alte Fassung zurückzukehren.

Falin: Wir haben hier Schwierigkeiten stilistischer Art. Das Wort Partei existiert bei uns nicht in der Vertragssprache. Wenn wir das Wort „Seite“ nähmen, hätten wir es mehrmals im Text.

Frank: Ich bin damit einverstanden, es beim Text zu lassen, der dann folgenden Wortlaut hat:

„Dieser Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR berührt nicht früher geschlossene zweiseitige und mehrseitige XYZ“.

Falin: Also dann sind wir mit dieser These fertig.

Frank: Wollen Sie mit dem Durchgehen des Gewaltverzichtsartikels beginnen?

Falin: Ich sehe hier zwei Gruppen von Vorschlägen:

Die erste Gruppe geht dahin, den Artikel in zwei Paragraphen zu trennen, wobei jeder Paragraph die entsprechende Ziffer 1 und 2 bekommt. Der zweite Vorschlag geht dahin, daß in Paragraph 2 eine Änderung vorgeschlagen wird, wonach der Hinweis auf Artikel 2 der UNO-Satzung⁷ nach oben vorverlegt wird. Was diese Frage angeht, darf ich Ihre Aufmerksamkeit darauf lenken, daß, wenn wir dieses Wort nach oben verlegen, der ganze folgende Text, der Hauptbegriff, in Übereinstimmung gebracht werden muß mit dem Artikel 2 der UNO-Satzung. In Artikel 2 steht nichts von „ausschließlicher“ Anwendung von friedlichen Mitteln. Dort wird nur von friedlichen Mitteln gesprochen. Wenn wir die-

⁷ Zu Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 5.

se Vorverlegung machen, sollte dann eine entsprechende Änderung vorgenommen werden? Sonst würde ein Unterschied entstehen zwischen der Verweisung und dem Text von Artikel 2. Soweit ich die Minister verstanden habe und mir bekannt ist, messen Ihre Regierung und Minister Scheel der Vokabel „ausschließlich“ höchste Bedeutung bei. Daß wir in der vorhergehenden Phase diese Vokabel aufgenommen haben, ist nicht zufällig, sondern entspricht der Ernsthaftigkeit unserer Absichten. Wir wollen in maximalem Maße Ihren Interessen entgegenkommen.

Frank: Darf ich zu Leitsatz 2 Stellung nehmen? Was den Text anbetrifft, den wir Ihnen gegeben haben, und den Sie nicht angenommen haben, so enthält Artikel 1 tatsächlich zwei Paragraphen. Der Text der Leitsätze sieht für Leitsatz 2 ebenfalls zwei Absätze vor. In unserem Vorschlag sind diese Paragraphen zusätzlich mit Ziffern versehen. Dies entspricht unserer Praxis.

Nun darf ich zum Text der Leitsätze kommen. Hier ist zunächst eine kleine redaktionelle Änderung notwendig. Im deutschen Text heißt es in Absatz 1 „Ziele und Prinzipien“. Wir haben vorgeschlagen von „Zielen und Grundsätzen“ zu sprechen. Grundsätze ist ein deutsches Wort.

(Einwurf *Falin*: Einverstanden.)

Frank: Dann ist die Rede von der Satzung der UNO. Wir haben vorgeschlagen „Charta der UNO“. Das betrifft nur den deutschen Text und ist eine reine redaktionelle Änderung.

Es fällt mir auf, daß in Absatz 1 des Leitsatzes von gegenseitigen Beziehungen die Rede ist, in Absatz 2 von bilateralen Beziehungen. Ich habe eine Frage: Ist dieser Unterschied bewußt gemacht worden oder lediglich redaktioneller Natur?

Falin: Ich glaube, daß dieser Unterschied doch etwas breiter und nicht ausschließlich redaktioneller Natur ist. „Gegenseitige Beziehungen“ betrifft nur das Verhältnis BRD und SU. „Bilaterale Beziehungen“ betrifft auch die Beziehungen der BRD und der SU zu anderen Staaten.

Frank: Wenn es sich so verhält, dann muß ich den Vorschlag machen, im Absatz 2 von den „gesamten bilateralen Beziehungen“ zu sprechen oder von den „gesamten gegenseitigen Beziehungen“. Im Deutschen sind gegenseitige Beziehungen und bilaterale Beziehungen synonym. Wir sehen die Begründung für die verschiedene Bedeutung der Begriffe und stimmen dem zu.

Falin: Im Russischen gibt es keinen Begriff „in allen seinen bilateralen Beziehungen“. „Bilateral“ umfaßt alle Beziehungen.

Frank: Im Französischen ist der Unterschied klar: „dans ses relations bilatérales“ und „dans leurs relations bilatérales“. Wie wollen wir nun verbleiben?

Falin: Sie schreiben „in ihren gesamten bilateralen Beziehungen“, wir „in ihren bilateralen Beziehungen“.

Frank: Als nächsten Punkt möchte ich eine Frage behandeln, über die die Minister gestern sprachen, die mir jedoch bei allem Respekt nicht ganz klar geworden ist. Wir sprechen im ersten Absatz von europäischer und internationaler Sicherheit, im zweiten Absatz nur von europäischer Sicherheit. Ich kann verstehen, daß die Einfügung des Begriffs „internationale Sicherheit“ im zweiten Absatz diesem eine Bedeutung geben würde, die den Rahmen unserer bilateralen

Beziehungen übersteigt. Ich möchte sagen, daß es nicht unsere Absicht ist, in diesem Absatz Fragen der internationalen Sicherheit anzubringen, die nichts mit unseren Beziehungen zu tun haben. Leider gibt es solche Fragen außerhalb Europas. Wenn Sie nichts dagegen haben, könnten wir auf die Verwendung des Wortes „internationale“ im zweiten Absatz verzichten. Aber dann eine zweite Frage: Ich gehe davon aus, daß es unsere gemeinsame Absicht ist, die Sicherheitsprobleme, soweit sie von diesem Absatz berührt werden, auf den europäischen Raum zu begrenzen. Im Interesse der klaren Begrenzung auf den europäischen Bereich möchte ich vorschlagen zu sagen, „die die Sicherheit in Europa berühren“. Ich glaube in der Tat, daß der Begriff „Sicherheit in Europa“ genauer ist als „europäische Sicherheit“.

Falin: Ich bin bereit, Ihnen zu sagen, daß Ihre diesbezüglichen Überlegungen unserem Verständnis naheliegen. Ich werde das prüfen. Vielleicht ist es so besser.

Frank: Ich nehme jetzt zu dem Punkt, den Sie zuletzt angesprochen haben, Stellung. Er zählt zu denen, über die wir im Laufe der Verhandlungen nachgedacht haben. Ich kann verstehen, daß Sie Hemmungen haben, im unmittelbaren Zusammenhang mit Artikel 2 der UNO-Charta einen Text zu verwenden, der nicht dem genauen Wortlaut des Artikels 2 entspricht. Wenn unser gemeinsames Interesse in dieser Frage Präzision ist, sind wir bereit, auf den Text des Leitsatzes 2 zurückzugehen, allerdings mit dem Vorschlag zu sagen „Artikel 2, Ziffer 4 der UNO-Charta“.

Falin: In Ihrem Vorschlag ist ein Mangel (njedostatok), daß nun der Eindruck entstehen könnte, daß wir etwa die Charta manipulieren, daß wir die Satzung taktisch auslegen. Im ersten Falle gehen wir ohnehin über den Rahmen der Satzung, und dann halten wir uns an Artikel 2, Ziffer 4 und schließen gleichzeitig Ziffer 5 aus, obwohl wir als Mitglied des Sicherheitsrats das Recht haben, an gewissen Aktionen zur Erhaltung des Friedens teilzunehmen. Ich glaube, daß eine solche Beschränkung von Ziffer 4 nicht ganz unseren Verpflichtungen gegenüber der UNO entspricht. Deshalb glaube ich nicht, daß es ein glücklicher Gedanke wäre, sich auf Ziffer 4 zu berufen. Ich sehe nicht ein, warum es Ihnen nicht paßt, daß wir den ganzen Artikel nehmen. Sie haben Ihren Vorschlag eben neu eingeführt, und da sind einige Bedenken, die mir auf den ersten Blick gekommen sind. Ich glaube, daß die negativen Momente die positiven einer solchen Präzisierung schon auf den ersten Blick überwiegen. Die Beschränkung von Ziffer 2, Artikel 4 steht nicht ganz im Einklang mit der UNO-Satzung, einem der wichtigsten internationalen Dokumente. Hier hat die Praxis schon Präzedenzfälle im NV-Vertrag und in der Resolution zum Nahen Osten⁸ geschaffen.

Frank: Ich verstehe Ihre Argumente gut. Ich will Ihnen offen sagen, warum einige unserer Juristen zu solchen Überlegungen gekommen sind. Wenn wir in diesem Zusammenhang von Präzisierung sprechen, so meinen wir, daß ganz klar jener Teil der Charta ausgeschlossen werden soll, der – richtig oder falsch verstanden – uns große innenpolitische Schwierigkeiten macht, und dies nicht erst seit diesem Vertragsentwurf. Wenn wir diese Frage zum Anlaß nehmen könnten, im Zusammenhang mit dem Vertrag oder in naher Zukunft diese vie-

⁸ Zur Resolution Nr. 242 des UNO-Sicherheitsrats vom 22. November 1967 vgl. Dok. 4, Anm. 8.

len und unglücklichen Mißverständnisse unterworfenen Frage hinsichtlich der Artikel 53 und 107 der UNO-Charta⁹ aus der Welt zu schaffen und zu klären, so wäre dies für unsere Beziehungen von großem Vorteil. Sie haben bei der letzten Sitzung der Stellvertreter gesagt, daß ein Nicht-Zustandekommen des Vertrags ein Beweis dafür sein würde, daß die Bundesrepublik Deutschland für einen solchen Vertrag noch nicht reif sei. Ich würde es nicht so sagen. Ich würde sagen, daß die Bevölkerung in der BRD für Frieden und Entspannung ebenso reif ist, wie jedes andere Volk in der Welt. Aber ich würde hinzufügen, daß das Maß von gegenseitigem Vertrauen noch nicht groß genug ist. Die wirre und zum großen Teil falsche Diskussion über Artikel 53 und 107 ist dafür ein Beweis. Wenn die Diskussion dieses Absatzes dazu führen würde, daß wir beide überlegen, was wir dazu beitragen könnten, diese Frage zu klären, so wäre dies eine sehr konstruktive, eine sehr nützliche Diskussion gewesen. Ich darf vorschlagen, daß wir unsererseits den Vorschlag im Lichte dessen, was Sie gesagt haben, noch einmal prüfen.

Falin: Ich möchte nur eines sagen, indem wir solche Anstrengungen zum Abschluß eines Vertrages mit der BRD machen, geht die sowjetische Regierung davon aus, daß der Vertrag nicht nur ein Stück Papier und eine Sammlung von schönen Worten bleibt, die nur von leider nicht genutzten Möglichkeiten zeugen. Sie können davon ausgehen, daß hinter jedem Prinzip, jedem Wort, die sowjetische Absicht steht, eine Wende in unseren Beziehungen herbeizuführen, eine Wende zur friedlichen Zusammenarbeit, wenn man auch vielleicht sagen kann, daß das Vertrauen noch nicht ausreichend ist. Was den Wunsch der Bevölkerung der BRD nach Frieden anbetrifft, so haben wir ihn nicht in Frage gestellt. Daher versuchen wir, die staatlichen Beziehungen vom toten Punkt wegzubringen und in Übereinklang zu bringen mit den langfristigen Interessen der Völker.

Noch eine Bemerkung zu Artikel 2: Ich kann nicht für Ihre Seite sprechen. Aber mir persönlich scheint, daß den Zielen, von denen Sie gesprochen haben, nämlich Mißverständnisse zu zerstreuen, besser gedient wäre, wenn die beiden Absätze als Block im Vertrag blieben, da sich das Zweite aus den Zielen und Prinzipien ergäbe, von denen im Ersten gesprochen wird. Absatz zwei wäre dann weniger verwundbar und würde Ihnen bessere Argumente gegen bösartige Versuche, den Vertrag auszulegen, geben.

Kommen wir jetzt zur Ouvertüre:

Frank: Ich möchte, wenn es Ihnen recht ist, einige Ausführungen grundsätzlicher Art zur Präambel machen. Brauchen wir eine Präambel? Diese Frage ist in gewissem Maße durch die Minister entschieden. Ich suche zwei Gründe für eine substantielle und lange Präambel. Der erste ist der wichtigste: Wir möchten genauso wie Sie, daß dieser Vertrag eine Wende in unseren Beziehungen herbeiführt. Wie ich Ihnen bei anderer Gelegenheit schon kurz sagte, brauchen wir für die Zusammenarbeit zwischen der BRD und der SU, die uns vorschwebt, den Beitrag des ganzen Volkes in allen seinen Schichten. Es kommt deshalb darauf an, daß wir diesen Vertrag, der in seinen operativen Artikeln nicht einmal allen Experten verständlich ist, für breite Schichten der Bevölkerung ver-

⁹ Für Artikel 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 4.

ständig machen. Die Präambel ist das geeignete Mittel hierzu. Ihr Eingangsvergleich mit der Ouvertüre ist vielleicht der richtige. Vielleicht wird der eine oder andere Zuhörer nach dem ersten Satz den Konzertsaal verlassen, aber es ist schon der Mühe wert, daß wir die Präambel so komponieren, daß sie eine große Attraktion auf das Publikum ausübt. Ich möchte nur sagen, daß auch ein Volk, das eine schreckliche Epoche europäischer Geschichte zu verantworten hat und das einen so schrecklichen Krieg wie den Zweiten Weltkrieg verloren hat, nur weiter existieren kann, wenn ihm Hoffnung auf Identität und Einheit der Nation nicht genommen werden. Der Inhalt dieser Präambel wird der Gradmesser dafür sein, in welchem Maße dieser Vertrag auf dem gegenseitigen Respekt der Völker und Nationen basiert. Es war deshalb unser Vorschlag, Gedanken hineinzubringen, die auf die echte und gute Tradition der Zusammenarbeit und Freundschaft unserer Völker gerichtet sind. Es ist unsere Absicht, in der Präambel zu sagen, daß unsere beiden Völker große Beiträge zur Kultur und Zivilisation geleistet haben. Ich darf Ihnen in diesem Zusammenhang von einem privaten Gespräch berichten, das ich mit dem jetzigen Bundeskanzler vor einigen Jahren hatte. Wir hatten uns damals unterhalten über die Notwendigkeit, mit den osteuropäischen Ländern und allen voran mit der SU zu einem besseren Verhältnis zu kommen und das nachzuholen, was uns nach 1945 mit den westlichen Ländern gelungen ist: Versöhnung und Zusammenarbeit.

Ich sagte dem Bundeskanzler: Ich spreche nicht russisch und kenne die SU nicht. Ich habe aber einiges aus der russischen Literatur gelesen: Ein Volk, das solche Literatur hervorbringt, ist wohl wert, daß wir uns um Freundschaft und Zusammenarbeit bemühen. Der Bundeskanzler antwortete mir: Das ist sehr interessant. Vor vielen Jahren hat mir der damalige Regierende Bürgermeister in Berlin, E. Reuter, fast das gleiche gesagt. Er hat nur die Musik hinzugefügt.

Ich erzähle Ihnen das, um Ihnen unsere ernstesten Intentionen darzulegen. In Fortsetzung solcher Gedanken sind wir auch bereit, in die Präambel Gedanken aufzunehmen, die die künftig Zusammenarbeit betreffen. In allen diesen Punkten kann man mit uns über die Formulierungen reden. Wir sind bereit, die Substanz des Leitsatzes 1 in der Präambel aufzunehmen.

Sie haben bei unseren Vorschlägen sicher bemerkt, daß dabei einige sind, die für uns von essentieller Bedeutung sind. Dazu gehört in erster Linie die Hoffnung, als einheitliche Nation fortzuleben. Das ist eine Frage, die sich für den ganzen Vertrag stellt. Sie spiegelt sich logischerweise in der Präambel wider. Das Gleichgewicht, das wir für die Vertragstexte brauchen, muß auch in der Präambel vorhanden sein. Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft müssen in Gleichgewicht gebracht werden. Dies sind Gedanken zur Präambel, die Gedanken zum Gesamtvertrag reflektieren. Je nachdem, wie wir zu diesem Gleichgewicht kommen, werden nicht nur die Chancen zur Verwirklichung des Vertrages bestimmt, sondern jeder Bürger der BRD wird aus der Präambel ablesen können, inwieweit die Weltmacht Sowjetunion bereit ist, mit der BRD zu einem Verhältnis zu kommen, das auf die Prinzipien der Gleichberechtigung, des gegenseitigen Vorteils und des Respekts von Nation zu Nation gegründet ist.

Falin Ich danke Ihnen. Ich möchte folgendes sagen: Unser allgemeines Herangehen an diesen Gedanken einer Präambel hat Minister Gromyko bereits in

dem Vier-Augen-Gespräch mit Minister Scheel¹⁰ sowie in der Plenarsitzung¹¹ dargelegt. Man könnte eine Präambel aufnehmen. Wenn die Präambel einen entsprechenden Inhalt bekäme, wäre er bereit, der Regierung zu empfehlen, diesen Vorschlag anzunehmen, wobei er davon ausgeht, daß sie den Vertrag verbessert und auch politisch gewichtiger und verständlicher für breitere Schichten der Bevölkerung macht.

Vor der konkreten Arbeit wäre es nicht schlecht, sich auf einige Prinzipien abzustimmen. Wir müssen ganz präzise Vorstellungen davon haben, an welchem Vertrag wir arbeiten. Wenn wir unter diesem Gesichtswinkel unsere Aufgabe betrachten, so sollten wir von Anfang an unsere Bemühungen auf konkrete Gebiete beschränken, die notwendig sind und ein unmittelbares Verhältnis zum Vertragsgegenstand haben. Es gibt viele Fragen, die für Sie oder für uns Bedeutung haben und von Interesse sind, aber über die wir nicht verhandeln und die keine Beziehungen zum Vertrag haben. Aus dem Vertrag soll sich deutlich ergeben, daß beide Seiten für sich selbst sprechen, d. h., daß beide Seiten in eigener Kompetenz sprechen und handeln, ohne die Interessen und die Kompetenz anderer Seiten zu berühren. Unser Vertrag darf nicht Einwände dritter interessierter Staaten hervorrufen. Es könnten natürlich erdachte, an den Ohren herbeigezogene Einwände hervorgebracht werden, aber das steht auf einem anderen Blatt.

Es sollte eine natürliche Balance zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft bestehen. Diesen Gedanken könnte man am vollständigsten und besten mit der Idee der Kontinuität der Politik ausdrücken, die in der Präambel angebracht werden könnte und die die Bedeutung des Vertrages für die gute Zusammenarbeit zwischen unseren Staaten ausdrücken könnte.

Kurz ausgedrückt: Wenn wir davon ausgehen, daß dieser Vertrag einen Teil der Probleme löst und nicht alle, die Bezug auf unsere Länder haben und unsere Länder interessieren, und wenn die Präambel in diesem Rahmen bleiben soll, so wird unsere Arbeit viel einfacher sein.

Noch ein Gesichtspunkt, der mir im Auge zu behalten zweckmäßig erscheint: Unsere Vertragspraxis ist so, daß die Präambel nicht die Quintessenz dessen darstellt, was in den Vertrag kommt. Sie wiederholt nicht in kurzer Form die Leitsätze des Vertrages. Es wäre leichter, wenn wir dies vermeiden könnten. Sinn und Bedeutung des Vertrages, seine Folgen und Auswirkungen auf die Lage in Europa lassen es unzweckmäßig erscheinen, den Vertrag dadurch ärmer zu machen, daß wir Leitsatz 1 ausschließen. 12 Bände Grimm und 20 Bände der Akademie der Wissenschaften geben uns genug Worte, um die Präambel nicht zu mager zu machen. Wenn Sie sich auf die öffentliche Meinung Ihres Landes berufen, bitte ich Sie zu verstehen, daß die öffentliche Meinung unseres Landes mit größter Aufmerksamkeit den Verhandlungen folgt. Sie möchte den Beweis haben, daß in der Entwicklung unserer Beziehungen positive Änderungen stattfinden, daß Möglichkeiten auftauchen, die es erlauben, eine Brücke über die schreckliche Vergangenheit zu schlagen, deren Auswirkungen bis heute spürbar

¹⁰ Für das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 28. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 337.

¹¹ Für das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 27. Juli 1970 in Moskau vgl. Dok. 335.

sind. Ich nehme an, sie verstehen unsere Erläuterungen; es wäre zweckmäßig, wenn wir Sie jetzt mit unseren Vorstellungen mit einer Präambel vertraut machen. Wir haben ehrlich versucht, Ihre Vorstellungen von der letzten Sitzung zu berücksichtigen.

Frank: Nur ganz kurz einige Bemerkungen: Die Art Ihres Vorgehens wird uns die Arbeit erleichtern. Der eine oder andere der Grundsätze, die Sie aufgestellt haben, wird es uns erlauben, Inhalt und Substanz der Präambel einzugrenzen und zu vertiefen. Wir wollen nicht in der Präambel wiederholen, was im Vertrag steht. Wir sind mit Ihnen der Meinung, daß man keine Argumente und Einwände berücksichtigen sollte, die an den Ohren herbeigezogen sind, aber wir müssen vermeiden, daß man uns an den Ohren zieht. Wir möchten den Vertrag nicht ärmer machen. Auch nicht dadurch, daß man Leitsatz 1 aus dem Vertrag ausschließt. Es ist unsere Absicht, die Präambel so substanzreich und feierlich wie möglich zu gestalten. Deshalb glauben wir, daß Leitsatz 1 sehr wohl seinen Platz in der Präambel finden könnte. Darüber sprechen wir noch. Was die öffentliche Meinung der Sowjetunion und das Interesse der Bevölkerung angeht, so sind wir über dieses Interesse sehr froh und sehen darin die Bestätigung unserer Bemühungen. Es wäre schlimm, wenn diese Bemühungen in der öffentlichen Meinung der Sowjetunion keinen Widerhall fänden. Ich bin deshalb bereit, bei der Redaktion der Präambel auf die öffentliche Meinung der Sowjetunion Rücksicht zu nehmen und auch den Eindruck zu vermitteln, daß wir an einer Wende der Beziehungen stehen. Ich bin im übrigen überzeugt, daß das sowjetische Volk genügend Gefühl für die Würde einer Nation hat, um zu verstehen, daß in der Präambel Dinge stehen müssen, die in das Zentrum der Existenz der Nation hineinreichen, sei es auch nur in einer umschriebenen vagen Form. Das sowjetische Volk würde es nicht verstehen, wenn ein Partner über dem Abschluß eines Vertrages alles vergessen würde, was er seiner Selbstachtung als Volk und Nation schuldig ist. Dauerhafte Freundschaft kann nur auf Selbstachtung beruhen. Ich sehe mit Interesse der Übergabe Ihres Präambelentwurfs entgegen und würde dann vorschlagen, daß wir die Mittagszeit benutzen, um die Vorschläge zu prüfen und beiderseits zu überdenken, was von Ihnen und von uns zur Präambel gesagt wurde. Wir verstehen die Übergabe als eine Erleichterung der technischen Arbeit und als Erleichterung des Verständnisses Ihrer Vorschläge.

Falin: Ich versuche jetzt, Sie mit unseren Vorschlägen bekanntzumachen, und stehe für Erklärungen zur Verfügung. Ich würde vorschlagen, daß der Vertrag im Namen der UdSSR und bei Ihnen im Namen des Staates BRD abgeschlossen wird. Im internationalen Gebrauch kommt dies immer öfter vor. Das könnte der erste Absatz der Präambel sein. Der zweite Absatz könnte eine Bestimmung darüber sein, mit welcher Absicht und wozu unsere Länder diesen Vertrag abschließen. Dem würde unserer Meinung nach folgende Bestimmung entsprechen:

Im folgenden verlas Botschafter Falin den als Anlage beigefügten Text der Präambel.¹²

¹² Dem Vorgang beigefügt. Der sowjetische Entwurf vom 31. Juli 1970 für eine Präambel zum Vertrag mit der Bundesrepublik lautete: „Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und die Bundesrepublik Deutschland, im Bestreben, ihren Beitrag zur Festigung der europäischen und internationalen Sicherheit zu leisten; in der Überzeugung, daß die Aufrechterhaltung von Beziehungen der fried-

Die Präambel würde ungefähr eine Seite ausmachen und nicht größer sein als der Rest des Vertrages. Sie würde die Hauptrichtung ausdrücken, die Anstrengungen unserer Regierungen und den Gedanken, daß der Vertrag gegen niemanden gerichtet ist und den allgemeinen Interessen des Friedens und der Sicherheit dient. Ich brauche nicht zu betonen, welche Bedeutung die Erwählung der Prinzipien, der souveränen Gleichheit und der guten Nachbarschaft hat. Ich hoffe, daß diese Vorstellungen von Ihnen mit Interesse geprüft werden.

Frank: Ich habe Ihre Darlegungen mit Interesse gehört. Ich kann Ihnen versichern, daß wir Ihre Vorschläge mit dem gebotenen Interesse und mit einem großen Maß an Verständnis prüfen werden. Ich schlage vor, daß wir die Diskussion in der nächsten Sitzung fortsetzen, nachdem beide Seiten genügend Zeit gehabt haben, über unsere Vorschläge und Ihre Vorschläge nachzudenken.¹³ Um das technische Fehlerkalkül so klein wie möglich zu halten, wäre ich dankbar, wenn einer meiner Mitarbeiter Gelegenheit erhalten würde, den genauen Text abzuschreiben.

Falin: Ich danke Ihnen. Ich erlaube mir die Feststellung, daß diese Sitzung erfolgreich war.¹⁴

VS-Bd. 10070 (Ministerbüro)

Fortsetzung Fußnote von Seite 1305

lichen Zusammenarbeit, der souveränen Gleichheit und der guten Nachbarschaft zwischen den Staaten der Sehnsucht der Völker und den breiten Interessen des Friedens entspricht; in dem Wunsche, in entsprechender vertraglicher Form ihre Entschlossenheit zu verwirklichen, die Zusammenarbeit und das gegenseitige Verständnis untereinander auf verschiedenen Gebieten zu erweitern; in Würdigung dessen, daß die Maßnahmen, die mit dem Ziele der Entwicklung ihrer gegenseitigen Beziehungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Abschluß des Abkommens über die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zwischen ihnen am 13. September 1955, verwirklicht worden sind, die Schaffung der Voraussetzungen für neue wichtige Schritte in dieser Richtung förderten, sind wie folgt übereingekommen“. Vgl. VS-Bd. 10070 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1970.

¹³ Für das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, am 1. August 1970 in Moskau vgl. Dok. 349.

¹⁴ Am 31. Juli 1970 zog Bundesminister Scheel, z. Z. Moskau, aus dem Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, den Schluß, daß die „sowjetische Anfangsposition, an den Leitsätzen könne kein Komma mehr geändert werden, eingeschränkt worden“ sei. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1267; VS-Bd. 4616 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.