

- 3) gewisse Anzeichen, die darauf hinzudeuten schienen, daß man sowjetischerseits in der Frage der Besuche von Westberlinern in Ostberlin zu Konzessionen bereit sei;
- 4) die These Abrassimows, daß Vereinbarungen über den Zugang nach Berlin nicht zweckmäßig seien, da sie die bestehenden Vier-Mächte-Rechte in Mitleidenschaft ziehen würden;
- 5) das Übereinkommen, in der nächsten Sitzung⁴ schriftliche Vorschläge vorzulegen.

[gez.] Noebel

VS-Bd. 4484 (II A 1)

417

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Robert

III A 4-83.71/0-94.29-877/70 geheim

4. September 1970¹

Herrn Staatssekretär² mit der Bitte, Herrn Botschafter Zarapkin das anliegende Aide-mémoire³ zu übergeben.

Betr.: Deutsch-sowjetische Luftverkehrsverhandlungen

Anlg.: 3

Sachstand: Der sowjetische Botschafter hat in einem am 29. Juli 1970 überreichten Papier mitgeteilt, daß die sowjetische Regierung es ablehne, „sich von der Bundesregierung vorschreiben zu lassen, auf welcher Route die sowjetischen Flugzeuge bis zum Einflug in den westdeutschen Luftraum zu fliegen haben“.⁴

⁴ Zum siebten Vier-Mächte-Gespräch über Berlin am 30. September 1970 vgl. Dok. 448.

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Königs konzipiert.

² Hat Staatssekretär Frank am 8. September 1970 vorgelegen, der handschriftlich für Ministerialdirigent Robert vermerkte: „Ich habe gewisse Bedenken, einen aussichtslosen Vorschlag noch einmal an die UdSSR heranzutragen. StS Wittrock ist der gleichen Meinung. Ich möchte daher am 18.9. an die politischen Dir[ektoren] der Drei appellieren, Fortschritte zu machen. Was halten Sie davon?“

Hat Robert erneut am 10. September 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Nach Rücksprache weisungsgemäß dem Herrn Staatssekretär nochmals vorzulegen.“

Hat Frank erneut vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Frl. B[er]ner: Bitte T[ermin] mit Zarapkin. H[err] V[er]gau: Gibt es denn einen Durchdruck des Aide-mém[oire]?“

Hat Legationsrat I. Klasse Vergau am 10. September 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Habe Neuschrift für Zar[apkin] veranlaßt.“

³ Dem Vorgang beigefügt. Vgl. VS-Bd. 8351 (III A 4).

Für das Aide-mémoire der Bundesregierung, das dem sowjetischen Botschafter Zarapkin am 14. September 1970 übergeben wurde, vgl. Dok. 425, Anm. 4.

⁴ Für das Aide-mémoire, mit dem die sowjetische Regierung auf das Aide-mémoire der Bundesregierung vom 15. Mai 1970 antwortete, vgl. VS-Bd. 8351 (III A 4).

Zum Aide-mémoire der Bundesregierung vgl. Dok. 154, Anm. 3.

Der von der Bundesregierung auf Wunsch der drei alliierten Mächte unternommene Versuch, die Sowjets zu bewegen, die Aeroflot auf der Strecke Moskau – Berlin-Schönefeld – Frankfurt durch die bestehenden Luftkorridore fliegen zu lassen, ist damit gescheitert.

Die Vertreter der alliierten Botschafter in Bonn haben zu dem sowjetischen Papier am 10.8.70 zu erwägen gegeben, ob man den Sowjets als Einflugpunkt in das Bundesgebiet nicht die Einmündung der internationalen Flugstraße UA 19 (bei Eger) angeben könnte.⁵ Da dieser Flugweg über die Tschechoslowakei führt, würden die Gefahren eines sonst neu einzurichtenden Parallelkorridors vermieden. Die gleiche Auffassung hat der US-amerikanische Assistant Secretary for European Affairs, Hillenbrand, am 28.8.70 der Botschaft Washington gegenüber vertreten.⁶

Im internationalen Luftverkehr ist es üblich, daß ein Staat fremden Flugzeugen, die in sein Hoheitsgebiet einfliegen, die Einflugstelle vorschreibt. Es ist allerdings auch üblich, diese Einflugstelle so zu wählen, daß vom kürzesten Wege nicht mehr als unbedingt notwendig abgewichen wird. Der Flugweg Berlin-Schönefeld – Eger – Frankfurt würde aber erheblich vom kürzesten Wege abweichen und zudem über das Gebiet eines dritten Staates führen. Es besteht wenig Aussicht, daß die Sowjets sich hiermit einverstanden erklären werden, zumal sie diese Route schon früher einmal abgelehnt haben.⁷

⁵ In der Sitzung der Bonner Vierergruppe erklärten die Vertreter der Drei Mächte ferner, daß sie „eine sofortige Antwort auf das sowjetische Papier vom 29. Juli nicht für zweckdienlich“ hielten: „Bei der Suche nach einer Lösung des strittigen Problems hätten sie Bedenken dagegen, den Sowjets als Einflugpunkt in die Bundesrepublik Deutschland die Flugschneise vorzuschreiben, die sich mit dem Endpunkt des südlichen Luftkorridors deckt. Bei diesem Vorschlag würden technische Schwierigkeiten entstehen, die u.a. die Überwachung durch BASC betreffen. Sie befürchteten Kontroversen in der Zusammenarbeit mit den Sowjets in der Luftsicherheitszentrale.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Lücking vom 11. August 1970; VS-Bd. 8351 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

⁶ Am 28. August 1970 übergab Gesandter Noebel, Washington, das sowjetische Aide-mémoire vom 29. Juli 1970 sowie ein Aide-mémoire der Bundesregierung vom 20. August 1970, in dem um erneute Prüfung des Vorschlags vom 11. Februar 1970 gebeten wurde, der UdSSR lediglich den Einflugpunkt in die Bundesrepublik, nicht jedoch die Flugroute außerhalb des Hoheitsgebiets der Bundesrepublik vorzuschreiben. Dazu führte der Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Hillenbrand, aus, daß die USA keine Stellungnahme abgeben werde, bevor sich die Bundesregierung nicht zum Vorschlag der Drei Mächte einer Linienführung über Eger geäußert habe. Zum Vorschlag der Bundesregierung erklärte Hillenbrand: „a) Da in einem solchen Fall ein Teil des Korridors nach Berlin von Flugzeugen der Aeroflot beflogen würde, könnte es zu Sicherheitsrisiken und Störmanövern wie seinerzeit bei sowjetischen Luftmanövern kommen. Es sei daher besser, den Verkehr ganz von den Luftkorridoren in der DDR abzuziehen. b) Es sei im Ost-West-Verkehr nicht unüblich, daß auf Umwegen geflogen würde. So berühre die Flugverkehr der USA nach Warschau nicht das Gebiet der DDR. c) Da die ČSSR Mitglied der IATA sei, wäre die Gewährung von Transitrechten kein Problem. Die Linienführung über Eger würde im übrigen zum Teil einem internationalen Flugkorridor folgen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1772; VS-Bd. 8351 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

⁷ Nachdem sich die Bundesregierung im August 1965 den drei Westmächten gegenüber verpflichtet hatte, der Aufnahme eines Fluglinienverkehrs zwischen Frankfurt/Main und Moskau nur zuzustimmen, „wenn die sowjetischen Flugzeuge den Luftweg über Eger benutzen“, unterbreitete sie der UdSSR mit Note vom 25. Januar 1966 einen entsprechenden Vorschlag. Die UdSSR bekräftigte allerdings am 6. Mai 1966 ihre Forderung nach einer Streckenführung über Ost-Berlin. Vgl. die Aufzeichnung der Abteilung II vom 25. August 1965; VS-Bd. 3717 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1965. Vgl. ferner die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Middelmann vom 10. Juni 1966; VS-Bd. 8381 (III A 6); B 150, Aktenkopien 1966.

Abt. III ist dennoch der Auffassung, daß ein Versuch gemacht werden sollte, die sowjetische Zustimmung zu der Streckenführung über Eger zu erreichen. Die Bundesrepublik befindet sich unter Zeitdruck. Wenn es nicht bald gelingt, ein Luftverkehrsabkommen mit der Sowjetunion abzuschließen, besteht die Gefahr, daß die Deutsche Lufthansa von der finanziell und prestigemäßig wichtigen Route nach Tokio über Sibirien ausgeschlossen wird und der Flughafen Frankfurt als internationaler Luftverkehrsknotenpunkt an Bedeutung verliert. Verhandlungen mit den Alliierten, um sie zu einem Verzicht auf ihren Vorschlag zu bewegen, würden voraussichtlich längere Zeit in Anspruch nehmen. Eine Verschiebung der Diskussion des Problems bis zu den eigentlichen Verhandlungen mit den Sowjets brächte die Gefahr eines erneuten und dann wahrscheinlich endgültigen Abbruchs der Verhandlungen mit sich.

Wenn die Sowjets, wie zu erwarten, eine negative Antwort erteilen, kann die Zustimmung der Alliierten zur Einrichtung einer neuen Luftschneise (etwa Erfurt-Würzburg) mit dem Hinweis erbeten werden, daß die Bundesregierung alles getan habe, um eine andere Lösung durchzusetzen.

Es wird deshalb entsprechend einer Anregung des Herrn Staatssekretär Wittrock (BMV)⁸ vorgeschlagen, daß der Herr Staatssekretär Botschafter Zarapkin zu sich bittet und ihm das anliegende Aide-mémoire übergibt, nachdem die Botschaften der Drei Mächte unterrichtet worden sind.⁹

Die Referate II A 1 und II A 4 haben mitgezeichnet.

Robert

VS-Bd. 8351 (III A 4)

⁸ Vgl. dazu das Schreiben vom 25. August 1970 an Staatssekretär Freiherr von Braun; VS-Bd. 8351 (III A 4).

⁹ Für das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin am 14. September 1970 vgl. Dok. 425.

**Gespräch des Bundesministers Scheel
mit dem Kanzler des Herzogtums Lancaster, Rippon**

Z A 5-93.A/70

7. September 1970¹

Der Herr Bundesminister des Auswärtigen führte am 7. September 1970 um 12 Uhr im Beisein von Botschafter Sachs ein Gespräch mit dem britischen Europaminister Rippon, der von Sir Con O'Neill begleitet war.

Der Herr *Minister* gab eingangs seiner Freude darüber Ausdruck, als amtierender Ratspräsident² Mr. Rippon schon vor einem offiziellen Zusammentreffen in den Verhandlungen persönlich kennenzulernen.³ Als deutscher Außenminister wolle er bemerken, daß die Haltung der Bundesrepublik gegenüber dem britischen EWG-Beitritt auf nüchternen politischen Überlegungen beruhe. Nach deutscher Auffassung sei die Erzielung einer für die Europäer nützlichen vollen europäischen Einigung ohne britische Beteiligung einfach nicht möglich. Erfreulicherweise teilten die übrigen Gemeinschaftsmitglieder diese Auffassung. Der Herr Minister fuhr dann fort, es sei sein Ehrgeiz, während seiner Zeit als Ratspräsident zur Einleitung sichtbarer Schritte in Richtung auf den britischen Beitritt zu gelangen. Das persönliche Verhältnis werde dies gewiß erleichtern. Im übrigen beglückwünsche er Mr. Rippon zu seiner Ernennung, denn man könne sich wohl keine befriedigendere Aufgabe denken, als an der europäischen Einigung mitzuwirken, und gerade da komme Großbritannien eine Schlüsselposition zu.

Mr. *Rippon* bedankte sich und sagte, es sei nur recht und billig, daß sein erster Besuch der Bundesrepublik gelte, denn der Herr Minister sei nicht nur Ratspräsident, sondern die jetzige Bundesregierung habe wie ihre Vorgängerinnen immer den britischen Beitrag sehr stark unterstützt. Auch er begrüße die Möglichkeit zu informellen Gesprächen, zumal die Zielsetzungen der beiden Regierungen gleich seien. Großbritannien akzeptiere sowohl die Ziele als auch die Prinzipien des Rom-Vertrags⁴. Es komme nun darauf an, die Nebenprobleme möglichst schnell zu lösen, damit die Gemeinschaft der Zehn leistungsfähig sei. Dabei sei es wichtig, daß in der erweiterten Gemeinschaft eine Gemeinschaftsauffassung zu den Problemen erarbeitet werde, die heute noch als britische Probleme gälten (Commonwealth, Neuseeland usw.). Diese Probleme könnten bestimmt bewältigt werden. Informelle Gespräche könnten dabei nützlich sein,

¹ Ablichtung

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Kusterer am 8. September 1970 gefertigt.

² Bundesminister Scheel übernahm vom 1. Juli bis 31. Dezember 1970 im Rahmen der Präsidentschaft der Bundesrepublik in den Europäischen Gemeinschaften den Vorsitz im Allgemeinen Rat der Europäischen Gemeinschaften. Vgl. dazu BULLETIN 1970, S. 972.

³ Geoffrey Rippon war seit 28. Juli 1970 der für Europa-Fragen zuständige Minister mit dem Titel Kanzler des Herzogtums Lancaster. Die zweite Ministertagung der Europäischen Gemeinschaften mit Großbritannien fand am 27. Oktober 1970 in Luxemburg statt. Vgl. dazu BULLETIN DER EG 12/1970, S. 72.

⁴ Für den Wortlaut der Römischen Verträge vom 25. März 1957 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 753–1223.

um Mißverständnisse zu vermeiden. So sei z. B. der Ausdruck von einem einjährigen Standstill gefallen.⁵ Gemeint sei damit nicht, daß während dieser Zeit nichts geschehen dürfe, sondern vielmehr eine Art „Einlaufzeit“ (initiation period), während der die notwendigen Gesetzesmaßnahmen und Anpassungen vorgenommen werden könnten. Großbritannien komme es darauf an, daß bis Ende des Jahres echte Fortschritte erzielt würden. Hinsichtlich der acht Ministersitzungen hoffe er, daß es gelingen werde, nicht nur für den Oktober, sondern auch für den November und Dezember und dann im nächsten Jahr rechtzeitig die entsprechenden Vorbereitungen zu treffen.⁶ Er wäre auch für eine Stellungnahme dankbar, was die Ministerstellvertreter am 16. September zusätzlich zu den bisher vorliegenden und wohl nicht für eine volle Nutzung dieser Tagung ausreichenden Themen behandeln könnten. Vielleicht könnten sie sich mit den Agrarpreisen und mit den Fragen der abhängigen Gebiete befassen.⁷

Mr. Rippon bedankte sich dann für die sehr umfassende Unterrichtung über die Deutsche Botschaft hinsichtlich der Ostpolitik und beglückwünschte den Herrn Minister zum Erfolg von Moskau⁸, wobei er die Hoffnung äußerte, daß damit eine gute Entwicklung eingeleitet werde.

Zum letzten Punkt bemerkte der Herr *Minister*, er hoffe, daß die Sowjetunion in der Berlinfrage eine Haltung einnehme, die es gestatte, von diesem ersten Schritt aus weiterzumachen. Es gebe dafür gewisse Anzeichen. Er selbst sei besonders befriedigt über die Art und Weise, wie die westlichen Verbündeten mit der Bundesregierung zusammengewirkt hätten bei der Vorbereitung der Position für die Berlinverhandlungen. Wenn es gelinge, zu einer Basis für ein echtes Abkommen der Vier Mächte zu kommen, und gewisse Anzeichen lägen dafür vor, dann habe die gute Zusammenarbeit der Westeuropäischen und der Atlantischen Gemeinschaft sich bewährt und könne zu einem bemerkenswerten Fortschritt zum Nutzen aller Beteiligten führen.

Der Herr Minister machte dann längere und sehr detaillierte Ausführungen über die Schwierigkeiten der Zeitplanung (Ratstagung⁹, Verhandlungen mit

5 Zum britischen Vorschlag vom 4. Juli 1967 einer zwölfmonatigen Vorbereitungsperiode für einen Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften vgl. Dok. 289, Ann. 8.

6 Die dritte Ministertagung der Europäischen Gemeinschaften mit Großbritannien fand am 8. Dezember 1970 in Brüssel statt. Vgl. dazu Dok. 555, Ann. 5.

7 Thema der Sitzung der Ständigen Vertreter bei der EG in Brüssel war neben den Fragen des Verhältnisses Großbritanniens zur Zollunion, der gemeinsamen Handelspolitik und der Überprüfung der Agrarprodukte vor allem die Regelungen für eine Übergangszeit bis zum Inkrafttreten eines Beitrittsvertrags. Der Unterstaatssekretär im britischen Außenministerium, O'Neill, führte aus, daß allein für die Umstellung des britischen Zolltarifs auf den Gemeinsamen Zolltarif 18 Monate veranschlagt würden; auch die Anpassung der Verpflichtungen Großbritanniens gegenüber den Commonwealth- und den EFTA-Staaten werde längere Zeit in Anspruch nehmen. Hinsichtlich der von Großbritannien abhängigen Gebiete äußerte O'Neill die Hoffnung, „daß die im Jahre 1962 erfolgten Einführung über eine Assoziiierung der abhängigen Gebiete unter Teil IV EWG-Vertrag wieder aufgenommen werden könne, mit Ausnahme von Gibraltar, für das als europäisches Gebiet Art. 227, Abs. 4 in Frage komme“. Demgegenüber wiesen die Ständigen Vertreter darauf hin, „daß Lösungen für die abhängigen Gebiete im Zusammenhang mit Regelungen für die unabhängigen Commonwealth-Länder zu sehen seien“. Vgl. den Drahbericht Nr. 2477 des Botschafters Sachs, Brüssel (EG), vom 17. September 1970; Referat I A 2, Bd. 1429.

8 Die Moskauer Handlungen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vom 27. Juli bis 7. August 1970 endeten mit der Paraphierung eines Vertrags, der am 12. August 1970 unterzeichnet wurde. Für den Wortlaut vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

9 Die EG-Ministerratstagung fand am 26./27. Oktober 1970 in Luxemburg statt. Vgl. dazu Dok. 499.

Großbritannien, Ministerkonferenzen mit den drei anderen beitrittswilligen Ländern¹⁰ sowie mit den übrigen EFTA-Staaten¹¹ usw.). Eine mögliche Erweiterung der Aufgabenstellung für die Tagung der Ministerstellvertreter am 16. September könnte vielleicht zwischen den Mitarbeitern der beiden Minister besprochen werden. Anschließend überreichte der Herr Minister offiziell den Bericht der sechs Außenminister über die politische Zusammenarbeit¹² und erläuterte dessen Inhalt, wobei er insbesondere auf die Regelung des Meinungsaustausches zwischen den Sechs und den vier beitrittswilligen Staaten in der Zeit bis zum Beitritt einging. Er bat um Vorlage eventueller Stellungnahmen der britischen Regierung bis Ende September. Diese Vorlage könne auf dem diplomatischen Weg erfolgen. Zur Sprachenfrage, die nach einem Beitritt gewiß eine große Rolle spielen werde, rege er an, daß die vier Länder ihre Stellungnahme in ihrer Landessprache, in Englisch und in einer Gemeinschaftssprache (vorzugsweise Deutsch als Sprache des derzeitigen Ratspräsidenten) einreichen sollten.¹³

Mr. Rippon betonte, zwar gehe der Bericht, der ja inoffiziell bereits unterbreitet worden sei¹⁴, nicht ganz so weit, wie Großbritannien es gewünscht hätte, aber er würdige den Geist, aus dem die jetzige Formel¹⁵ geboren worden sei. Je früher alle an einem Tisch sitzen könnten, desto besser. Er begrüße auch die Bemühungen des Herrn Ministers, die beitrittswilligen Länder in Stand zu setzen,

10 Die erste Ministertagung der Europäischen Gemeinschaften mit Dänemark, Irland und Norwegen fand am 21./22. September 1970 in Brüssel statt. Vgl. dazu BULLETIN DER EG 11/1970, S. 60.

11 Die Gespräche der Europäischen Gemeinschaften mit Österreich, Schweden und der Schweiz wurden am 12. November 1970, mit Portugal, Finnland und Island am 24. November 1970 in Brüssel eröffnet und am 16. Dezember 1970 (Schweiz), 17. Dezember 1970 (Schweden), 5. Januar 1971 (Österreich), 6. Januar 1971 (Finnland), 7. Januar 1971 (Portugal) und 8. Januar 1971 (Island) aufgenommen. Vgl. dazu BULLETIN DER EG 1/1971, S. 109.

12 Für den Bericht der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 (Davignon-Bericht) vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 520–524.

Bundesminister Scheel übergab am 7. September 1970, 11.00 Uhr, offiziell den Bericht auch Vertretern der Botschaften Dänemarks, Irlands und Norwegens. Dazu führte er aus: „Er persönlich sei Anhänger einer möglichst weitgehenden Integration, an deren Ende ein europäischer Bundesstaat zu stehen habe. Es gelte, auch in Fragen, die nicht von den Verträgen von Paris und Rom erfaßt seien, eng zusammenzuarbeiten. Dazu gebe es zwei Möglichkeiten: die pragmatische oder aber die perfektionistische nach dem Grundsatz ‚Alles oder Nichts‘. In der Vergangenheit habe man sich zu sehr in ideologische Diskussionen über Probleme wie Föderation oder Konföderation sowie intergouvernementale oder supranationale Zusammenarbeit verloren. Auch in Deutschland seien jetzt Stimmen laut geworden, die möglichst weitgehende ‚große Schritte‘ forderten. Diesen Stimmen bringe er gefühlsmäßig Sympathie entgegen, doch halte er einen zu großen Perfektionismus von der Ratio her für untauglich. Er glaube, die sechs Minister hätten sich auf einen gangbaren Mittelweg geeinigt, der, gehaltvolle Konsultationen ermögliche.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hansen; Referat I A 1, Bd. 749.

13 Dänemark, Großbritannien und Norwegen billigten am 30. September 1970 den Bericht der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970, Irland am 6. Oktober 1970. Für die entsprechenden Noten vgl. Referat I A 1, Bd. 749.

14 Der Bericht der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 wurde informell am 14. August 1970 im britischen und im dänischen Außenministerium sowie am 15. August 1970 im irischen und im norwegischen Außenministerium übergeben. Vgl. dazu die Drahtberichte Nr. 1504 des Gesandten Wickert, London, bzw. Nr. 230 des Botschafters Simon, Kopenhagen, vom 14. August 1970 sowie den Drahtbericht Nr. 92 des Botschafters Overbeck, Dublin, vom 15. August 1970 und den Drahtbericht Nr. 366 des Botschafters Balken, Oslo, vom 17. August 1970; Referat I A 1, Bd. 749.

15 Zur im Bericht der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 festgelegten Beteiligung der beitrittswilligen Staaten an den Konsultationen der EG-Mitgliedstaaten über eine europäische politische Zusammenarbeit vgl. Dok. 326.

an wichtigen Entscheidungen der Gemeinschaft schon in etwa mitzuwirken. Natürlich wisse Großbritannien, daß die Arbeit in der Gemeinschaft in der Zwischenzeit weitergehen müsse. Es wäre allerdings schlecht, wenn während der Verhandlungen neue Probleme geschaffen würden durch vorweggenommene Entscheidungen der Sechs. Insbesondere für die Skandinavier sei hier die Fischereifrage von großem Interesse. Bei vernünftiger Konsultation und gutem Willen sollten jedoch solche Schwierigkeiten zu vermeiden sein. Er hoffe, daß zwischen der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages und der Ratifizierung weitere Fortschritte möglich seien.

Zur Problematik der Zeitplanung betonte Mr. Rippon, es sei geradezu verzweifelt wichtig, keine endlosen Verhandlungen zu haben. Die Priorität der Westpolitik gehe allem anderen vor. Daher sei es notwendig, nicht nur das Datum für den Oktober, sondern auch für November, Dezember und das nächste Jahr festzulegen, da die Zahl der vorgesehenen Ministerkonferenzen ja nicht sehr groß sei. Um so mehr müßten die Ministerstellvertreter die Dinge rechtzeitig vorbereiten. Als Themen nannte Mr. Rippon in diesem Zusammenhang erneut die Agrarpreise und die Frage der abhängigen Territorien. Vielleicht könnten auch einige EURATOM-Fragen bald behandelt werden. Die Ministerstellvertreter sollten im übrigen jene Probleme herausarbeiten, die dann auf Ministerebene zu lösen seien.

Der Herr *Minister* und Botschafter *Sachs* betonten übereinstimmend, nach ihrer Auffassung könnten die Ministerstellvertreter in ihrem Arbeitskatalog sehr wohl über das unmittelbare Mandat hinausgehen. Vielleicht könnten Commonwealthfragen und Handelspolitik gleich mit aufgenommen werden.

Sir *Con O'Neill* unterstrich, man sollte auch die Kommission zur Eile drängen.

Der Herr *Minister* bemerkte in diesem Zusammenhang, die Kommission erwarte wohl noch einige Informationen von seiten Englands und der anderen Drei.

Sir *Con O'Neill* sagte, er hoffe, bald die entsprechenden Unterlagen in der Zukker- und Milchfrage zur Verfügung stellen zu können.

Mr. *Rippon* gab seiner Befriedigung über den Ausgang des ersten Treffens¹⁶ Ausdruck. Trotz der großen Zeitplanschwierigkeiten auch auf der Beamtenebene komme es darauf an, der Öffentlichkeit darzutun, daß jede Ministerkonferenz gegenüber der vorherigen einen Fortschritt erbracht habe. Er selbst sei sehr aufgeschlossen für jede Anregung des Herrn Ministers, welche Linie Großbritannien in den Ministertagungen einnehmen solle.

Der Herr *Minister* würdigte insbesondere die Äußerungen von Mr. Rippon zur Bedeutung der Westpolitik. Dieser Gedanke sei gerade für die eigene Position der Bundesrepublik von hoher Bedeutung. In die Verhandlungen mit der Sowjetunion sei die Bundesrepublik auf der festen Basis der westlichen Integration hineingegangen. Er habe in Moskau ganz klar gemacht, daß der Gesprächspartner der Sowjets nicht so sehr der Sprecher eines Nationalstaates sei, als vielmehr der Vertreter eines Teiles einer sich immer stärker integrierenden Gemeinschaft. Herr Gromyko habe dies akzeptiert. Ein Ergebnis der Moskauer Gespräche sei daher, daß die Sowjetunion die Europäische Wirtschaftsgemein-

¹⁶ Die erste Ministertagung der Europäischen Gemeinschaften mit Großbritannien fand am 21. Juli 1970 in Brüssel statt. Vgl. dazu BULLETIN DER EG 9-10/1970, S. 78 f.

schaft als künftiges Element der europäischen Politik und als eigentlichen Partner der Sowjetunion akzeptiert habe. In seinen eigenen Ausführungen habe er (der Herr Minister) darauf hingewiesen, Moskau müsse wissen, daß gegen Ende des nächsten Jahres die Gemeinschaft nicht nur sechs, sondern zehn Mitglieder zählen werde, daß sie nicht nur eine Zollunion sei, sondern schon einen beträchtlichen Schritt auf die Wirtschaftsunion zugegangen sei, daß sogar schon Gespräche in der Frage der Währungszusammenarbeit stattgefunden hätten und daß auch ein erheblicher Schritt in Richtung auf die politische Zusammenarbeit dann schon getan sein werde. Die Sowjets hätten diese Bewegung in Europa akzeptiert.

Mr. *Rippon* unterstrich, die westeuropäische Einigung sei nicht nur in sich selbst wichtig, sondern sie sei auch keineswegs gegen die Sowjetunion gerichtet, vielmehr lasse sich zwischen zwei stabilen und einigermaßen vergleichbaren Partnern ein besseres Arrangement finden. Schlägen die Beitrittsverhandlungen fehl, so wäre dies ein schwerer Schlag für Europa. Der Tag der Unterzeichnung der Beitrittsverträge werde historische Bedeutung haben.

Am Schluß des Gesprächs unterstrich Mr. *Rippon* noch einmal, daß Schwierigkeiten der Zeitplanung den Fortgang der Dinge nicht stören dürften.¹⁷

Das Gespräch endete um 13 Uhr.

Referat I A 2, Bd. 1478

¹⁷ Am 14. September 1970 berichtete Gesandter Wickert, London, daß sich das britische Außenministerium zufrieden über den Besuch des Kanzlers des Herzogtums Lancaster, *Rippon*, am 7. September 1970 geäußert habe: „Man hebt im Foreign Office hervor, daß Bundesminister Scheel sich bereit gezeigt habe, die Verhandlungen möglichst schnell zu führen. Er habe gesagt, bis auf den ‚zeremoniellen Teil‘ müßten die Verhandlungen bis Dezember nächsten Jahres beendet sein. [...] *Rippon* und O’Neill betrachten die Information, die sie in Bonn über die nuanciertere sowjetische Beurteilung der EWG bekommen hätten und die sich aus der Bemerkung Gromykos zu Bundesminister Scheel ergebe, nach der die EWG ein im Zoo geborener Dinosaurier sei, als besonders bemerkenswert. Wenn die Russen damit sagen wollten, daß die EWG weniger gefährlich als angenommen sei, sei das als großer Fortschritt zu werten.“ Ferner sei die Meinung geäußert worden, „daß die Franzosen heute mehr als früher geneigt sind, Großbritannien im Gemeinsamen Markt zu akzeptieren. Diese positivere französische Einstellung wird auch als Nebenprodukt des Abschlusses des deutsch-sowjetischen Vertrages gesehen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1735; Referat I A 2, Bd. 1478.

419

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Gehlhoff**D Pol 2-NfD****7. September 1970**

Betr.: Staatsbesuch des indonesischen Präsidenten Suharto in Deutschland¹

Bundeskanzler Brandt empfing am 4. September den indonesischen Staatspräsidenten Suharto zu einem rund 1 ½-stündigen Gespräch. Der Präsident machte eingehende Ausführungen zur wirtschaftlichen Lage und zum Aufbau seines Landes und drückte die Bitte nach weiterer deutscher Hilfe aus. Der Bundeskanzler bezeugte großes Interesse an der Entwicklung Indonesiens. Er äußerte sich ferner kurz zur Gesamtproblematik der deutschen Außenpolitik, vor allem der Ostpolitik, und erläuterte unsere Interessen auf der bevorstehenden Konferenz der ungebundenen Staaten in Lusaka.² Das Gespräch verlief angeregt und flüssig, in aufgeschlossener und herzlicher Weise.

Folgende Einzelheiten halte ich fest:

Der Bundeskanzler hieß seinen Gast herzlich willkommen und sprach seine Anerkennung für die großen Leistungen aus, die Präsident Suharto bei der Stabilisierung seines Landes erzielt habe. Er bedauerte, Indonesien bisher nicht selber zu kennen.

Präsident Suharto dankte für die Einladung und für die von der Bundesregierung bisher gewährte Hilfe. Die von Indonesien bei seinen Aufbaubestrebungen erzielten Erfolge seien entscheidend nicht nur für die wirtschaftliche, sondern auch für die politische Stabilität des Landes. Gäbe es beim wirtschaftlichen Aufbau einen Rückschritt, würden dadurch die kommunistischen Kräfte im Lande neuen Auftrieb erhalten. Indonesien verfüge über sehr große natürliche Reichtümer; es fehle ihm an technischen Fähigkeiten und an Kapital. Es sei deshalb auf Kredit und private Investitionen seitens des Auslands angewiesen.³ Die indonesische Regierung sei sich des Problems bewußt, daß man nicht mehr Kredite aufnehmen dürfe, als gemäß der Lage und der Entwicklung des Landes sinnvoll verwendet werden können, weil dies sonst nur zu einer Belastung führen würde. In den letzten Jahren hätte Indonesien aber erhebliche Fortschritte erzielt und sei deshalb zur Absorption höherer Kredite in der Lage. Auch seitens der Bundesrepublik Deutschland werde die Fortsetzung und Erhöhung der Hilfe erbeten. Indonesien stehe jetzt vor der Aufgabe, eine langfristige wirtschaftliche Planung zu erarbeiten. Von den 120 Millionen Einwohnern lebten 60% auf Java. Hier sei auf lange Sicht eine gewisse Umsiedlung vonnöten, was wiederum die Rodung und Wasserversorgung bisher ungenutzter Gebiete erforderlich mache. Auch Staudämme müßten angelegt werden. Es handele sich hier um Probleme für den zweiten und dritten indonesischen Fünfjahresplan. Als

1 Präsident Suharto hielt sich vom 4. bis 6. September 1970 in der Bundesrepublik auf.

2 Die dritte Konferenz der Regierungschefs der blockfreien Staaten fand vom 8. bis 10. September 1970 statt.

3 Zum Stand der internationalen Verbindlichkeiten Indonesiens vgl. Dok. 138, besonders Anm. 4 und 7.

Beispiel wolle er das Staudamm-Projekt am Moba(?)-See in Nordsumatra nennen. Durch die Entwicklung seiner natürlichen Reichtümer werde Indonesien auch in die Lage versetzt werden, frühere Kredite zurückzuzahlen. Als weiteres wirtschaftliches Großobjekt wolle er die Entwicklung der Holzwirtschaft nennen; hier seien gute Aussichten auch für die deutsche Wirtschaft geboten. Schließlich seien die Erdölbohrungen in den Off-shore-Gebieten und die Kupfergewinnung zu erwähnen. Letztere sei mit amerikanischer und japanischer Unterstützung bereits angelaufen. Neben der Erschließung wirtschaftlichen Neulands müsse auch an die Schaffung der entsprechenden Märkte gedacht werden. Eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung werde ihre nützliche Auswirkung auf die Lage in ganz Südostasien haben. Mit seinem Dank für die bisher gewährte Hilfe der Bundesregierung wolle er nochmals die Hoffnung auf Ausweitung unserer Hilfe verknüpfen.

Der Bundeskanzler stellte zunächst zwei Detailfragen:

- a) Wie sei der Stand der Erdölbohrungen im Off-shore-Gebiet. Sei vorgesehen, nur mit denjenigen ausländischen Gesellschaften zusammenzuarbeiten, die schon bisher Konzessionen haben?
- b) Welcher Zeitraum sei für die Entwicklung der indonesischen Holzwirtschaft ins Auge zu fassen? Gebe es schon bestimmte Absprachen für die Abnahme der zu entwickelnden Produktion?

Präsident Suharto erläuterte: Auf dem Erdölgebiet gebe es zwei Systeme, die Zusammenarbeit mit den bisher schon tätigen Gesellschaften, wobei 40% der Produktion in indonesischer Regie sei; andererseits das System der Ausschreibungen. Es sei gegenwärtig der Bau neuer Raffinerien geplant, einige alte Raffinerien würden in petrochemische Werke umgewandelt. Für indonesisches Rohöl bestehne in den USA und in Japan ein guter Absatzmarkt. In der Holzwirtschaft sei an das System von Konzessionen gedacht. Es könnten große Flächen an ausländische Investoren abgegeben werden; diese müßten aber zugleich Verarbeitungsbetriebe errichten.

Der Bundeskanzler bemerkte generell zu den Ausführungen Suhartos, daß er ein aufmerksamer Zuhörer gewesen sei. Die allgemeinen Erläuterungen und die speziellen Mitteilungen würde er sorgfältig bedenken und durch die einzelnen Ressorts prüfen lassen. Im Augenblick wolle er keine voreiligen Zusagen machen, denn Indonesien hätte davon keinen Vorteil, und die Bundesregierung würde durch voreilige, später nicht eingehaltene Zusagen nur ihrem Ruf schaden. Gewiß würde unsere Hilfe fortgesetzt und nach Möglichkeit ausgeweitet werden. Dies gelte sowohl für unsere bilaterale Hilfe wie für unserer Beteiligung an internationalen Gremien. Die technologische und die wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Indonesien sollte stärker als bisher gefördert werden. Außerdem wollten wir private Investitionen großer deutscher Unternehmer ermutigen.⁴ Zur Höhe der Kapitalhilfe könne in diesem Augenblick keine präzise An-

⁴ Zur Stand der Investitionen aus der Bundesrepublik informierte Botschaftsrat I. Klasse Ritter, Djakarta, am 13. August 1970: „Indonesien ist an einer Verstärkung deutscher Investitionen nachdrücklich interessiert. Das gegenwärtige Volumen der noch geringen deutschen Investitionen beträgt rund 50 Mio. DM. [...] Die indonesische Regierung ist bestrebt, die technischen Voraussetzungen für ausländische Investitionen im Rahmen der Reformierung des Investment Promotion Center zu verbessern. Die Bundesregierung hat hierzu den indonesischen Antrag auf personelle Hilfe (Ex-

gabe gemacht werden.⁵ Die Bundesrepublik sei in sehr vielen Ländern der Welt engagiert. Vielleicht sei es notwendig, das System der Prioritäten einmal zu überprüfen, aber die Änderung von Prioritäten könnte sich nur im Zeitraum von Jahren vollziehen.

Präsident Suharto bedankte sich für das große Verständnis, das der Bundeskanzler den indonesischen Problemen entgegenbringe. Dieses Verständnis sei sehr wertvoll und gebe Indonesien ein berechtigtes Vertrauen auf eine günstige Entwicklung der deutsch-indonesischen Beziehungen.

Der Bundeskanzler eröffnete alsdann den politischen Teil des Gesprächs. Er zeigte sich erfreut und dankbar dafür, daß die indonesische Regierung gegenüber den Problemen Europas und insbesondere dem Deutschland-Problem soviel Aufgeschlossenheit gezeigt habe. Er wolle zu unserer Politik noch folgende Erläuterungen geben:

Westeuropa wachse immer stärker zusammen. Die Verhandlungen zum Beitritt Englands zu den EG hätten begonnen.⁶ Auch die sowjetische Führung, selbst wenn sie die europäische Integration nicht gern sehe, stelle ihre Politik auf diese Integration ein. Die Bundesregierung werde immer eine weltoffene Politik betreiben und sich nachdrücklich dafür einsetzen, daß Westeuropa nicht zu einer abgeschlossenen Zitadelle gemacht werde. Die Fortsetzung einer derart weltoffenen Politik der EG entspreche ebenso unseren nationalen Interessen wie auch unseren tiefen Überzeugungen.

In ihrer Ostpolitik sei die Bundesregierung ohne Illusionen hineingegangen, und sie mache sich auch für die Zukunft keine Illusionen. Gleichwohl seien vielleicht gewisse Fortschritte im Verhältnis zum Osten möglich. Ein Stück Weges könne, was Präsident Nixon den Übergang von der Konfrontation zur Kooperation⁷ nenne, vielleicht auch in Europa zurückgelegt werden. Möglicherweise lasse sich auch ein Einpendeln der Rüstungsanstrengungen in der Mitte Europas erreichen. Dies wäre von Vorteil für uns selber, aber auch für die Entwicklungsländer. Keinesfalls allerdings werde es eine Verwischung zwischen unserer

Fortsetzung Fußnote von Seite 1572

pertenentsendung) positiv beschieden.“ Vgl. die Anlage 4 zum Schriftbericht Nr. 1038; Referat I B 5, Bd. 544.

5 Zum Stand der Kapitalhilfe für Indonesien stellte Botschaftsrat I. Klasse Ritter, Djakarta, am 13. August 1970 fest: „Deutschland zählt zu den bedeutendsten Geberländern Indonesiens im Bereich der Kapitalhilfe. Unser Gesamtbetrag bis Ende 1969 weist 442 Mio. DM auf, dessen Einsatz – außer jährlicher Warenhilfe – in der Hauptsache auf die Förderung von Infrastruktur-Projekten (Elektrizitätswirtschaft, Verkehr, Fernmeldewesen) ausgerichtet ist.“ Die Kapitalhilfe, die im Jahr 1970 voraussichtlich 120 Mio. DM betrage, werde ergänzt durch die Gewährung von Technischer Hilfe, die bisher in Höhe von rund 100 Mio. DM gewährt worden sei und der Förderung von Einzelprojekten im Bildungs- und Verkehrs- und Landwirtschaftssektor diene: „Bis zum Eintritt der indonesischen Zahlungsbilanzschwierigkeiten wurde ein erheblicher Teil der deutschen Exporte nach Indonesien durch Bundesbürgschaften (Hermes-Deckung) abgesichert, deren Konditionen seither erheblich eingeschränkt worden sind. Das weitgehende Fehlen dieses handelspolitisch wichtigen Instrumentes auf längere Sicht würde zu einer fühlbaren Schwächung unserer wirtschaftlichen Präsenz in Indonesien führen.“ Vgl. die Anlage 2 zum Schriftbericht Nr. 1038; Referat I B 5, Bd. 544.

6 Die Verhandlungen über einen Beitritt Großbritanniens, Dänemarks, Irlands und Norwegens zu den Europäischen Gemeinschaften wurden am 30. Juni 1970 eröffnet. Vgl. dazu Dok. 289. Die Verhandlungen mit Großbritannien begannen am 21. Juli 1970 und mit Dänemark, Irland und Norwegen am 21./22. September 1970.

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

freiheitlichen Ordnung und dem System der kommunistischen Diktatur geben. Dies habe er auch Breschnew bei den Gesprächen in Moskau gesagt.⁸

Zu Lusaka: Manche Länder der Dritten Welt stellten möglicherweise die Überlegung an, daß sie ihrerseits einen Beitrag zur weiteren Entspannung in Europa leisteten, indem sie jetzt die DDR anerkennen. Dies wäre aber der falsche Zeitpunkt. Ein solcher Schritt würde gegenwärtig nur die Starrköpfe in Ostberlin unterstützen. Die Bundesregierung müsse daran festhalten, daß zunächst vertragliche Regelungen zwischen den beiden Staaten Deutschlands herbeigeführt werden und daß erst dann die Außenbeziehungen der DDR geregelt werden können. Auf der Lusaka-Konferenz werde möglicherweise auch von einer deutschen Unterstützung für Kolonialismus und Rassismus gesprochen werden. Solche Behauptungen seien absolut unwahr. Zwar trieben wir Handel mit allen Ländern der Welt, unabhängig davon, ob uns ihr Regierungssystem zusage oder nicht. Kolonialismus und Rassismus würden von uns jedoch verurteilt, wo immer in der Welt sie anzutreffen seien. Schließlich könnte auf der Lusaka-Konferenz das Cabo-Bassa-Problem⁹ zur Sprache gebracht werden. Die Entscheidung, daß deutsche Firmen sich an diesem Projekt beteiligen, sei bereits 1967 gefallen, ohne daß es auf irgendeiner Seite zu einer Beanstandung gekommen wäre. Es sei den Firmen, die mit den Lieferungen bereits begonnen haben, jetzt auch nicht möglich, sich aus dem Projekt wieder zurückzuziehen; ebensowenig könnte die Bundesregierung ihre Bürgschaften widerrufen. Vor allem aber sei ihm (dem Bundeskanzler) die Logik der Vorwürfe gegen das Cabo-Bassa-Projekt nicht verständlich. Es handele sich hier doch um ein großes Projekt der Infrastruktur, das letztlich denjenigen zugute kommen werde, die heute dagegen zu Felde ziehen, denn über kurz oder lang würden sie selber Herren jener Gebiete sein. Die Kampagne gegen Cabo Bassa gehe wahrscheinlich zum Teil auf emotionale Einschätzungen, zum Teil auf propagandistische Einflüsterungen von dritter Seite zurück. Er wolle jedenfalls klarstellen, daß wir keine Verbündeten der Kolonialisten seien.¹⁰

Präsident Suharto begrüßte mit warmen Worten den Beitrag, den die Bundesregierung mit ihrer Politik zur Entspannung in der Welt leiste. Es sei klar, daß die Entwicklungsländer mit ihrem Aufbau nicht wirklich vorankommen könn-

⁸ Für das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 12. August 1970 in Moskau vgl. Dok. 388.

⁹ Zum geplanten Bau eines Wasserkraftwerks in Cabo Bassa (Mosambik) vgl. Dok. 293, Anm. 16 und 17.

¹⁰ Am 18. September 1970 bilanzierte Legationsrat I. Klasse Bartels seine Teilnahme an der Konferenz von Lusaka vom 8. bis 10. September 1970 und einen Besuch der Baustelle in Cabo Bassa: „Nach den Konferenzen von Addis Abeba und Lusaka besteht kaum noch Aussicht, mit unserer bisherigen Argumentation bei schwarzafrikanischen Gesprächspartnern Verständnis für die Haltung der Bundesregierung zu wecken. In den Vordergrund ihrer Überlegungen ist die Befürchtung getreten, daß der Bau von Cabo Bassa nicht nur die portugiesische Position in Mosambik stärken, sondern auch Südafrika dort eine Handhabe geben soll und damit alle Anstrengungen zunichte machen wird, daß es auf absehbare Zeit zu einer Befreiung des südlichen Afrika von der als Schmach und Schande empfundenen weißen Herrschaft kommen kann. Lage Cabo Bassa in Portugiesisch-Guinea, könnte vielleicht mit schwarzafrikanischer Zustimmung für einen Staudamm gerechnet werden – aus entwicklungspolitischen Erwägungen. Da Cabo Bassa jedoch in Mosambik gebaut wird, mit Beteiligung südafrikanischer Firmen und unter der Voraussetzung einer ständigen Stromabnahme Südafrikas, treten in schwarzafrikanischen Überlegungen entwicklungspolitische Gesichtspunkte hinter politischen und moralischen völlig zurück.“ Vgl. Referat III B 5, Bd. 799.

ten, solange die gegenwärtigen Spannungen in Europa andauerten. Deshalb liege die von der Bundesregierung verfolgte Politik auch im Interesse der Entwicklungsländer.

Präsident Suharto vermied es, sich zum Cabora-Bassa-Projekt und unserer Beteiligung daran zu äußern.

Hiermit über Herrn Dg I B¹¹ dem Referat I B 5¹² übersandt.

Gehlhoff

Referat I B 5, Bd. 544

420

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Gehlhoff

II A 1-83.10-1607/70 geheim

9. September 1970¹

Betr.: Berlin-Gespräche der Vier Mächte

Über den Herrn Staatssekretär² dem Herrn Minister³

Zweck der Vorlage: Weisung für die Vorbereitung der nächsten Berlin-Gespräche.

Vorschlag: Billigung des als Anlage beigefügten Papiers der Vierergruppe.⁴

Sachstand:

1) Das in der Vierergruppe ad referendum ausgearbeitete Papier beruht weitgehend auf unserem Entwurf für ein Berlin-Arrangement vom 10. Juli 1970.⁵ Zusätzlich sind einige Punkte aus dem alliierten Papier, das den Sowjets mit unserem Einverständnis am 21. Juli⁶ übergeben worden ist⁷, aufgenommen worden.

Das in der Vierergruppe ausgearbeitete Papier könnte den Sowjets im Austausch gegen ein (ausgewogenes) sowjetisches Papier schon in nächster Zeit (außerhalb einer Sitzung) übergeben werden. Beide Papiere könnten dann in

¹¹ Hat Ministerialdirigent Müller am 8. September 1970 vorgelegen.

¹² Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Berendonck am 12. September 1970 vorgelegen.

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

² Hat Staatssekretär Frank vorgelegen.

³ Hat Bundesminister Scheel am 11. September 1970 vorgelegen.

⁴ Dem Vorgang beigelegt. Für das Papier „Basis for a Possible Four Power Agreement on Berlin“ vom 9. September 1970 vgl. VS-Bd. 4484 (II A 1).

⁵ Für den Entwurf der Bundesregierung für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 302.

⁶ Korrigiert aus: „Juni“.

⁷ Für das am 15. Juli 1970 in der Bonner Vierergruppe konsultierte und am 21. Juli 1970 dem sowjetischen Botschafter in Ost-Berlin, Abrassimow, übergebene Papier der Drei Mächte über eine Regelung für Berlin vgl. VS-Bd. 4483 (II A 1).

Vgl. dazu ferner Dok. 329, Anm. 9.

dem nächsten Berlin-Gespräch, das für den 30. September vorgesehen ist, erörtert werden.

2) Die alliierten Vertreter haben sich an der Ausarbeitung des Papiers ohne Weisungen aus den Hauptstädten beteiligt und sich eine Stellungnahme ihrer Regierungen ausdrücklich vorbehalten.

Die Franzosen werden wahrscheinlich Einwendungen gegen das in Ziffer IV.7.E. erwähnte allgemeine Vertretungsrecht des Bundes für Berlin erheben. Die französische Regierung hat bisher stets den Standpunkt vertreten, daß diese Position nicht durchsetzbar ist und die Lösung der praktischen Fragen (Einbeziehung Berlins in die Verträge, konsularischer Schutz) erschweren könnte.

Die Briten werden dem Papier wahrscheinlich zustimmen können. Wie wir wissen, befürwortet das Foreign Office ein ausführliches Papier.

Dagegen zögert das State Department noch, den Sowjets im jetzigen Zeitpunkt einen so umfassenden Entwurf zu übergeben. Man fürchtet offenbar eine Zurückweisung der darin enthaltenen (Maximal-)Positionen und damit eine Verschlechterung der Verhandlungspositionen. Der amerikanische Vertreter hat bereits angedeutet, daß er möglicherweise auf Weisung aus Washington einen weiteren Modellentwurf für ein Berlin-Arrangement vorlegen werde, der kürzer sei und sich auf einige konkrete Maßnamen beschränke.⁸ Die hiesige amerikanische Botschaft bevorzugt demgegenüber einen umfassenden Entwurf, wie er hier vorgelegt wird.

Die Motive, aus denen die alliierten Vertreter in der Vierergruppe unsere Vorschläge vom 10.7. (mit Ausnahme der „Sektorenformel“ in Ziffer 2) praktisch in vollem Umfang akzeptiert haben, sind nicht ganz durchsichtig. Vermutlich spielt dabei die Rücksichtnahme auf die innenpolitischen Gegebenheiten in der Bundesrepublik eine gewisse Rolle. Sie möchten sich offenbar nicht dem Vorwurf aussetzen, daß die Alliierten unsere Vorstellungen von einer befriedigenden Berlinlösung etwa nicht unterstützten. Andererseits wissen aber auch die Alli-

⁸ Am 9. September 1970 übermittelte Gesandter Noebel, Washington, Informationen des amerikanischen Außenministeriums, denen zufolge die USA eine alternative Konzeption für die Fortsetzung der Berlin-Gespräche zur Diskussion stellen wollten. Sie sehe vor, „die Verhandlungen zunächst nicht auf Botschafterebene fortzusetzen, sondern drei Unterausschüsse auf Expertenebene zu bilden zur Verhandlung über a) die Rolle des Bundes in West-Berlin; b) den Zugang nach Berlin mit der Maßgabe, daß über Einzelheiten der Durchführung zwischen der Bundesrepublik und der DDR zu verhandeln wäre; c) die Diskriminierung der Einwohner West-Berlins“. Im Unterausschuß a) „sollten die Westmächte von der Formel ausgehen, daß die Verfassungsorgane des Bundes keine Verfassungsakte in Berlin vornehmen würden. Wenn darauf die Sowjets nähere Definitionen verlangen, könne man an die Aufstellung einer Negativliste gehen, die mit der Maßgabe abgeschlossen werden müste, daß alle nicht ausdrücklich aufgeführten Aktivitäten des Bundes in Berlin zulässig sein sollten; damit würden indirekt auch die wirtschaftlichen, finanziellen und rechtlichen Bindungen West-Berlins an den Bund anerkannt werden. Im Unterausschuß b) sollten die Westmächte von dem Prinzip ‚Identifikation, aber keine Kontrolle‘ ausgehen und zunächst auf eine positive Vereinbarung zur Sicherung des zivilen Zugangs anstreben. Falls sich dies als undurchführbar erweisen sollte, müsse man auch hier eine Negativliste aufstellen, die jedoch so umfassend wie möglich sein sollte. Wesentliche Punkte würden sein: keine Erhebung von Gebühren für Bürger und Fahrzeuge der Bundesrepublik und West-Berlins; kein Paß- und Sichtvermerkszwang für Bürger der Bundesrepublik und West-Berlins; keine Behinderung des Zivilverkehrs durch militärische Operationen.“ Im Unterausschuß c) „solle sowohl der Verkehr innerhalb Berlins als auch die Vertretung West-Berliner Interessen nach außen behandelt werden. [...] Hinsichtlich der Außenbeziehungen könne man möglicherweise auch hier zu einer Negativliste kommen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1839; VS-Bd. 4499 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

ierten, daß sich die Chancen für eine Berlinregelung nach der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags möglicherweise verbessert haben. Das spräche dafür, jetzt einen umfassenden Vorschlag für eine Berlinregelung vorzulegen, mit dem die sowjetische Kompromißbereitschaft ernsthaft auf die Probe gestellt wird.⁹

3) Der beigelegte Entwurf ist am 8.9. in einer Ressortbesprechung unter Beteiligung des Bundeskanzleramts, des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen und der Landesvertretung Berlin geprüft worden. Es bestand Übereinstimmung, daß der Entwurf unseren Interessen voll Rechnung trägt. Eine Chefbesprechung wurde nicht mehr für erforderlich gehalten, es sei denn, daß von alliierter Seite wesentliche Änderungen vorgeschlagen werden.

4) Begründung des Entscheidungsvorschlags:

Nach Auffassung der Politischen Abteilung sollten wir uns in der Direktorenkonsultation am 18./19. September¹⁰ mit Nachdruck dafür einsetzen, daß der beigelegte Entwurf als Ausgangsposition in der nun beginnenden entscheidenden Verhandlungsphase akzeptiert wird. Dabei müssen wir uns allerdings bewußt sein, daß mit den Sowjets ein hartes Ringen um Substanz und Formulierungen eines Berlin-Arrangements bevorsteht, in dem wohl nicht alle deutschen Positionen durchgesetzt werden können. Besonders schwierig dürfte die Frage der auswärtigen Vertretung Berlins und der Bundespässe für West-Berliner sein. Gerade wegen dieser zu erwartenden Schwierigkeiten sollte aber die westliche Position so umfassend dargelegt werden, daß der Westen noch genügend Verhandlungsspielraum behält. Das Papier trägt diesem taktischen Gesichtspunkt Rechnung.

Gehlhoff

VS-Bd. 4484 (II A 1)

⁹ Dieser Satz wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wenn wir die günstige Situation nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrages nicht ausnützen, werden die Aussichten für eine befr[iedigende] Regelung nicht besser.“

¹⁰ Über das Papier „Basis for a Possible Four Power Agreement on Berlin“ vom 9. September 1970 wurde in der Sitzung der Bonner Vierergruppe vom 14. September 1970 weiter beraten. Dazu vermerkte Ministerialdirektor von Staden am 15. September 1970, daß vor allem amerikanische Änderungsvorschläge berücksichtigt wurden: „Darin wurde deutlich, daß das State Department jetzt das Papier der Vierergruppe grundsätzlich als Alternative akzeptiert.“ Die Neufassung wurde unter dem Datum des 16. September 1970 zirkuliert. Vgl. VS-Bd. 4484 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970. Zur Behandlung des Berlin-Papiers auf der Sondersitzung der Bonner Vierergruppe am 18./19. September 1970 vgl. Dok. 436.

421

**Gespräch des Bundesministers Scheel
mit dem norwegischen Außenminister Stray in Oslo**

I A 5-82.20-94.18

10. September 1970¹

Im Rahmen des Staatsbesuchs des Herrn Bundespräsidenten in Norwegen² trafen am 10. September 1970 die beiden Außenminister Scheel und Stray zu einem politischen Gespräch im norwegischen Außenministerium zusammen. Die beiden Minister waren begleitet von Delegationen, deren Zusammensetzung der Anlage³ zu entnehmen ist.

Die beiden Außenminister behandelten folgende Themen:

1) Bilaterales Verhältnis:

Beide Minister brachten ihre Zufriedenheit über das gute Verhältnis beider Länder zum Ausdruck. Einzelheiten wurden insoweit nicht angesprochen.

2) Deutsche Ostpolitik:

Auf norwegischen Wunsch stellte Bundesminister *Scheel* den Stand unserer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten dar. Dabei betonte er, daß die Bundesrepublik Deutschland bei ihren ostpolitischen Bemühungen nicht als Nationalstaat, sondern als Teil des sich integrierenden Westeuropa und als Mitglied der NATO handele. Außenminister *Stray* begrüßte, daß die Bundesregierung ihre Ostpolitik nicht isoliert führe, sondern sie in den Rahmen einer größeren westlichen Konzeption stelle. Norwegen trete für Weiterverfolgung der Entspannungspolitik ein; parallel dazu müsse energisch die Gesamtlage in Westeuropa (EWG) fortentwickelt und die militärische Balance (NATO) erhalten werden.

Den Schwerpunkt der Ausführungen über unsere Ostpolitik legte der *Bundesminister* auf den deutsch-sowjetischen Vertrag vom 12. August 1970⁴. Er streifte kurz die wichtigsten Ergebnisse (vorbehaltloser Gewaltverzicht; Unantastbarkeit der Grenzen als Element der Friedenssicherung in Europa; Nichtzulässigkeit einseitiger Grenzveränderungen; Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland keine territorialen Forderungen habe oder geltend machen werde; Zulässigkeit einvernehmlicher Grenzkorrekturen) und skizzierte die Erwartun-

¹ Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Wimmers und Legationsrat I. Klasse Schirmer gefertigt und am 21. September 1970 von Ministerialdirektor von Staden an Staatssekretär Frank und Bundesminister Scheel geleitet.

Hat Frank am 23. September 1970 vorgelegen.

Hat Scheel laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats Hallier vom 23. September 1970 vorgelegen.

² Bundespräsident Heinemann hielt sich vom 9. bis 11. September 1970 in Norwegen auf.

³ Dem Vorgang beigelegt. Teilnehmer auf norwegischer Seite waren neben Außenminister Stray u. a. aus dem Außenministerium die Staatssekretäre Boye und Colding sowie die Abteilungsleiter Skarstein und Ansteensen, ferner der Staatssekretär im norwegischen Handelsministerium, Brinck, der Staatssekretär im Büro des Ministerpräsidenten, Vindsetmo, sowie der norwegische Botschafter in Bonn, Sommerfelt; seitens der Bundesregierung nahmen außer Bundesminister Scheel Ministerialdirektor von Staden, Botschafter Balken, Botschaftsrat I. Klasse Löwe, Vortragender Legationsrat I. Klasse Hofmann, Legationsrat I. Klasse Schirmer und Legationsrat Buerstedde teil. Vgl. Referat I A 5, Bd. 382.

⁴ Für den Wortlaut vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

gen, die wir mit dem Vertrag verbinden (befriedigende Lösung in Vier-Mächte-Gesprächen über Berlin: Sicherheit der Zufahrtswege, Sicherung gewachsener wirtschaftlicher, finanzieller, kultureller und rechtlicher Bindungen; internationale Vertretung) und seine möglichen langfristigen Folgen (nicht ausschließlich Bewältigung der Vergangenheit, sondern in der Zukunft Grundlage für ein neues Verhältnis zwischen uns und Osteuropa; Wirkungen auf die Struktur des Warschauer Pakts, wo sich differenziertere Haltung zu Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln beginnt).

Der Bundesminister wies auch darauf hin, daß nunmehr die sowjetischen Gesprächspartner die EWG offenbar in ihre Überlegung einbezogen. Auswirkungen solcher veränderter Betrachtungsweisen auf den Warschauer Pakt und den COMECON seien unausbleibbar. Ein höherer Grad an Integration im COMECON setze voraus, daß der politische Druck sich dort lockere.

Der Bundesminister ging auch auf unser Verhältnis zu Polen ein (polnisches Streben nach endgültiger Vereinbarung über seine Westgrenze; unser Wunsch nach umfassender Regelung des zweiseitigen Verhältnisses) und streifte kurz die Beziehungen zur CSSR, Ungarn, Rumänien und Bulgarien.

Außenminister *Stray* hob die volle Unterstützung Norwegens (Regierung und Opposition) für unsere Ostpolitik hervor und betonte, daß die Vier-Mächte-Gespräche über Berlin Erleichterungen bringen müßten, nicht nur, um die Ratifizierung des Moskauer Vertrags zu ermöglichen, sondern damit auch auf diese Weise ein Beitrag zur Entspannung in Europa geleistet werde.

3) Deutschland- und Berlin-Frage:

Der *Bundesminister* behandelte diese Frage auch im Zusammenhang mit unserer Ostpolitik. Er wies darauf hin, die Bundesrepublik Deutschland habe eine Politik eingeleitet, die eine Veränderung der völkerrechtlichen Lage der DDR nicht ausschließe. Diese Politik müsse aber ein positives Element der Entspannung werden. Dazu gehöre eine Regelung unseres Verhältnisses zur DDR.

Ostberlin sei bemüht, vorher die völkerrechtliche Anerkennung zu erreichen, um so selbst möglichst wenig zur Entspannung beitragen zu müssen. Wir baten unsere Freunde, dies zu berücksichtigen.

Eine UNO-Mitgliedschaft beider deutscher Staaten sei – wie wir auch der Sowjetunion gegenüber klargemacht hätten – nur als Abschluß einer Entwicklung für uns denkbar. Bis dahin müßten wir uns der Mitgliedschaft der DDR in UNO-Organisationen widersetzen; so hätten wir uns im Falle der ECE⁵ verhalten und würden auch im Falle der UNESCO⁶ nicht anders handeln.⁷

⁵ Zur Frage einer Teilnahme der DDR an der 25. Jahresversammlung der ECE vom 14. bis 25. April 1970 in Genf vgl. Dok. 168 und Dok. 169.

⁶ Am 5. August 1970 stellte die DDR einen Antrag auf Mitgliedschaft in der UNESCO. Dazu erläuterte sie in einem Memorandum vom 24. September 1970 den Stand ihrer Bildungs- und Kulturpolitik. Für das Schreiben an den Generaldirektor der UNESCO, Maheu, und das Memorandum vgl. AUSSENPOLITIK DER DDR, Bd. XVIII, S. 990–995.

Am 28. September 1970 lehnte der Exekutivrat der UNESCO mit 14 gegen 10 Stimmen bei 6 Enthaltungen den Aufnahmeantrag der DDR ab. Vgl. dazu den Artikel „DDR-Aufnahmeantrag unter Bonner Druck von formaler Mehrheit abgelehnt“; NEUES DEUTSCHLAND vom 29. September 1970, S. 1.

⁷ Botschafter Balken, Oslo, vermerkte am 14. September 1970, daß Bundesminister Scheel gegenüber dem norwegischen Außenminister Stray ferner ausgeführt habe: „Die jetzige innerdeutsche Politik

Außenminister *Stray* wies auf den Brief Ulbrichts hin, in dem für die Anerkennung der DDR und für Aufnahme beider deutscher Staaten in die UNO geworben wird.⁸ Die nordischen Außenminister seien bei ihrem letzten Zusammentreffen⁹ der Meinung gewesen, diesen Brief nicht zum Anlaß von Schritten von Seiten der nordischen Länder zu nehmen. Es sei nicht richtig, die DDR jetzt anzuerkennen, da dies die Bundesrepublik belasten würde.

4) KSE:

Der *Bundesminister* bezeichnete die KSE als grundsätzlich nützlich; die Erfolgsschancen seien jedoch von der Regelung einiger Fragen abhängig. Zielrichtung der Konferenz dürfe nicht allein Konsolidierung, sondern allgemeine Entspannung sein. Daher dürften Spannungsherde nicht mit konserviert werden. Berlin sei hier entscheidend. Unseren Eindrücken nach sei die Sowjetunion zu Fragen der Einleitung und Durchführung der KSE flexibel. Auf östlicher Seite sei auch Entgegenkommen gegenüber NATO-Gedanken (MBFR) sichtbar geworden, wenngleich auf Abbau fremder Truppen beschränkt.¹⁰

Außenminister *Stray* sagte, wenn die Vier-Mächte-Gespräche über Berlin positive Ergebnisse brächten, werde auch die KSE weiter in den Vordergrund rücken. NATO werde hierzu im Dezember Stellung nehmen müssen.¹¹ Kürzliche Gespräche mit Harmel hätten Einigkeit über Bereitschaft zu multilateraler Verhandlung über die Einberufung der KSE und den Wunsch nach Behandlung von MBFR auf der KSE gezeigt.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1579

der Bundesregierung schließe nicht aus, daß in einer späteren Phase der völkerrechtliche Status der DDR verändert werde. Zunächst müsse jedoch das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR entspannt und geregelt werden. Die harte Gruppe in der DDR wolle wenig Entspannung und Normalisierung, schon aus innenpolitischen Gründen, dagegen viel bilaterale als auch multilaterale Anerkennung. Eine VN-Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland und der DDR könne erst in einer Schlußphase der von uns geduldig betriebenen Normalisierung und Konsolidierung der Verhältnisse im zentraleuropäischen Raum in Frage kommen.“ Vgl. Referat I A 5, Bd. 382.

8 Mit Schreiben vom 20. Juli 1970 forderte Staatsratsvorsitzender Ulbricht die Staatoberhäupter der NATO-Mitgliedstaaten sowie einiger blockfreier Staaten dazu auf, „ihre Politik gegenüber der DDR zu überprüfen“ und „normale diplomatische Beziehungen mit der Deutschen Demokratischen Republik aufzunehmen“. Nach Ansicht der DDR könne es „in der prinzipiell neuen Situation der Beziehungen zwischen der DDR und der BRD für dritte Staaten keinen Grund mehr geben, der sie dazu veranlassen könnte, ihre Beziehungen zur Deutschen Demokratischen Republik von einer vollzogenen vertraglichen Regelung der bestehenden völkerrechtlichen bilateralen Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland abhängig zu machen. [...] In diesem Zusammenhang möchte ich Ihnen noch eine zweite Erwägung mitteilen: Die Deutsche Demokratische Republik, die eine konsequente Politik des Friedens und der Völkerfreundschaft betreibt und zu den zehn leistungsfähigsten Industriestaaten der Welt gehört und umfangreiche internationale Beziehungen der verschiedensten Art unterhält, erhebt einen legitimen Anspruch darauf, als gleichberechtigtes Mitglied der Organisation der Vereinten Nationen an der Arbeit dieser Weltorganisation teilzunehmen. Das wäre nützlich für die Universalität der UNO und würde deren Gewicht bei der Lösung internationaler Probleme verstärken.“ Vgl. Referat II A 1, Bd. 293.

9 Die Sitzung der Außenminister der Mitgliedstaaten des Nordischen Rats fand am 31. August/1. September 1970 in Oslo statt.

10 Vgl. dazu die Vorschläge der Konferenz der Außenminister der Staaten der Warschauer-Pakt-Staaten vom 21./22. Juni 1970 (Budapester Memorandum); Dok. 276, Anm. 4.

11 Zur NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970 in Brüssel vgl. Dok. 586.

5) „burden sharing“:

Der *Bundesminister* bezeichnete dies als ernsthaften Versuch einer Lösung mit der USA-Regierung, deren innenpolitische Lage erleichtert werden könnte. Die Bundesregierung sei grundsätzlich zu einem Beitrag bereit, um US-Garantie mit längerfristiger Garantie zu ermöglichen.

Außenminister *Stray* erkannte die Bedeutung des US-Engagements in Europa an. Ökonomische Leistungen Norwegens begegneten psychologischen Schwierigkeiten, zumal die Frage noch nicht öffentlich diskutiert worden sei. Er sei daher gegenwärtig zu bestimmten Zusagen nicht in der Lage. Norwegen sei zur Diskussion bereit. Übernahme von Infrastrukturkosten wäre einfacher als finanzieller Beitrag aus der Staatskasse. Den Briten habe man auf Anfrage kürzlich eine grundsätzlich positive, aber nicht verbindliche Antwort gegeben.¹² Norwegen wolle jetzt die Behandlung der Frage in den NATO-Gremien am 1. Oktober 1970 abwarten.¹³

6) EWG:

Der *Bundesminister* wies eingangs zu diesem Thema auf seine Stellung als Ratspräsident hin.¹⁴ Er skizzierte den Ausgangspunkt für die Verhandlungen (Römische Verträge, Folgerecht, Optionen). Sonderprobleme der Beitrittskandidaten müßten grundsätzlich durch Übergangsregelungen gelöst werden; er erwähnte aber auch einschränkend, daß man im Falle Großbritanniens auf dem Gebiet der Landwirtschaft Änderungen des Gemeinschaftsrechts mit Einverständnis aller Beteiligten nicht grundsätzlich ausschließe, zumal angesichts der eigenen Probleme der Gemeinschaft in diesem Bereich (partielle Überproduktionsscheinungen). Beide Minister waren sich einig, daß auch für Norwegen zunächst ein fact finding zweckmäßig sei, auf Grund dessen der Ministerrat eine Prüfung vornehmen und sodann evtl. eigene Lösungsmodelle entwickeln könnte.

Die Sonderprobleme Norwegens wurden anschließend kurz erörtert: Der *Bundesminister* äußerte die Auffassung, die Einsicht in das geringe Gewicht der norwegischen Landwirtschaft sollte helfen, für Norwegen eine geeignete Lösung zu finden.

¹² Am 14. September 1970 ergänzte Botschafter Balken, Oslo, die Ausführungen des norwegischen Außenministers zu diesem Punkt: „Außenminister *Stray* berichtete, daß er auf Anfrage der englischen Regierung, ob Norwegen bereit sei, einen Beitrag für die USA im Zusammenhang mit amerikanischen Truppenstationierungen in Europa zu leisten, eine generell positive, aber nicht verpflichtende Antwortnote abgesandt habe. Norwegen sei ganz eindeutig für ein weiteres USA-Engagement in Europa. Jedoch seien direkte wirtschaftliche Leistungen Norwegens zur Unterstützung der USA schwierig; die öffentliche Meinung werde fragen, warum sollen die Armen für die Reichen zahlen. Norwegen sei bereit, die Frage in den NATO-Gremien zu diskutieren, könne aber bis jetzt noch kein Versprechen machen; weder das Parlament noch die Regierung hätten dieses Problem behandelt. Die norwegische Regierung habe die o.a. Antwortnote an die Briten ohne Reaktion akzeptiert, weil diese mit keiner Verpflichtung verbunden war. Nach seiner Auffassung sei ein direkter Beitrag psychologisch sehr schwer durchzusetzen; eher käme ein Kostenbeitrag zu Infrastrukturvorhaben in Frage.“ Vgl. Referat I A 5, Bd. 382.

¹³ Zur Tagung der Verteidigungsminister der europäischen NATO-Mitgliedstaaten (Eurogroup) in Brüssel vgl. Dok. 447.

¹⁴ Bundesminister Scheel übernahm vom 1. Juli 1970 bis 31. Dezember 1970 im Rahmen der Präsidentschaft der Bundesrepublik in den Europäischen Gemeinschaften den Vorsitz im Allgemeinen Rat der Europäischen Gemeinschaften. Vgl. dazu BULLETIN 1970, S. 972.

Hinsichtlich des Fischereiproblems¹⁵ und im Niederlassungssektor¹⁶ seien wahrscheinlich größere Schwierigkeiten zu bewältigen, insbesondere bei letztem seien Ausnahmeregelungen kaum möglich. Zu diesen Problemen wie auch zum Thema Kapitalverkehr¹⁷ erklärte der Bundesminister, die bisher geäußerten Sorgen seien möglicherweise größer als die wirklichen Gefahren. Der größere Markt der Gemeinschaft werde viele Möglichkeiten bieten und Nachteile auch ausgleichen helfen. Die Mechanismen der Römischen Verträge erlaubten im übrigen, auftauchende Probleme immer wieder anzupacken. Die norwegische Wirtschaft werde, wie er glaube, nach Anpassungen in der Lage sein, sich zu behaupten.

Außenminister *Stray* ging noch kurz auf die Konzessionsregelung des norwegischen Niederlassungsrechts ein. Er hoffe auf eine Lösung, die eine Beibehaltung des Systems erlaube, wenn Norwegen sich zu einer Nichtdiskriminierung verpflichte. Für den Kapitalverkehr benötige Norwegen wegen des Zinsgefälles eine Übergangsregelung weitesten Umfangs.

Referat I A 5, Bd. 382

¹⁵ Zur Frage der norwegischen Fischereipolitik stellte Botschafter Balken, Oslo, am 12. Juni 1970 fest: „Mit Beitritt von Norwegen und Dänemark wird die EWG von einem Fischdefizitgebiet zu einem Fischüberschussgebiet; dieser Überschuß muß in Drittländern zu annehmbaren Preisen abgesetzt werden. Die sich durch die Beiritte ändernde Marktstruktur muß in zukünftigen Marktordnungen berücksichtigt werden“. Ferner sehe ein Vorschlag der EG-Kommission von 1968 zum Beitritt Norwegens vor, „daß alle in Mitgliedsländern registrierten Fischereifahrzeuge auch innerhalb der Fischereigrenzen (Norwegen = 12 Meilen) der Mitgliedsländer fischen können. Norwegen möchte dagegen seine Gewässer, die noch erhebliche Fischvorräte beinhalten, den eigenen Fischern an der Küste vorbehalten, die sonst keinen Lebensunterhalt haben, zumal es eine Überfischung dieser Gebiete fürchtet.“ Vgl. die Anlage 2 zum Schriftbericht Nr. 496; Referat III E 1, Bd. 1833.

¹⁶ Dazu erläuterte Botschafter Balken, Oslo, am 12. Juni 1970: „Aus Furcht vor Überfremdung im allgemeinen sowie zum Schutze seiner Naturschätze (Bergbau und Nutzung der Wasserkraft) hat Norwegen seit seiner Unabhängigkeit 1905 vielfältige Beschränkungen für die wirtschaftliche Tätigung von Ausländern in Norwegen geschaffen. Die wichtigsten gesetzlichen Beschränkungen sind in den Konzessionsgesetzen sowie im Aktiengesellschaftsrecht zu finden. Die norwegischen Behörden sind sich darüber klar, daß diese Beschränkungen mit dem Beitritt zum Gemeinsamen Markt wegfallen müssen, jedenfalls im Verhältnis zu den Staatsangehörigen und Firmen der übrigen EWG-Mitgliedstaaten. Norwegen will jedoch versuchen, das Konzessionssystem als solches aufrechtzuhalten, und glaubt, es entsprechend nicht-diskriminierend gegenüber EWG-Angehörigen gestalten zu können.“ Vgl. die Anlage 4 zum Schriftbericht Nr. 496; Referat III E 1, Bd. 1833.

¹⁷ Außer durch eine Niederlassungsfreiheit befürchtete Norwegen auch durch freie Kapitalbewegungen eine weitgehende Durchdringung der norwegischen Wirtschaft durch kapitalstarke ausländische Gruppen: „Die norwegische Industriestruktur ist durch kleinere und mittelständische Betriebe mit schmaler Eigenkapitalausstattung gekennzeichnet. Der Gesamtwert der an der Osloer Börse notierten Aktiengesellschaften ist relativ gering. Norwegen fürchtet, daß man mit wenig Geld alle norwegischen Aktiengesellschaften aufkaufen könne. Norwegen hat sich von den Kapitalbewegungen im Ausland weitgehend abgeschirmt“. Vgl. die Anlage 3 zum Schriftbericht Nr. 496 des Botschafters Balken, Oslo; Referat III E 1, Bd. 1833.

422

Ministerialdirigent Robert an die Botschaft in Wien**I A 6-83.00-2140/70 VS-vertraulich****Fernschreiben Nr. 4115 Plurex
Cittissime****10. September 1970¹****Aufgabe: 11. September 1970, 17.41 Uhr**

Betr.: IAEo;
 hier: Verhandlungen mit der DDR²

Bezug: Drahterlaß Nr. 396 v. 31.8.³;
 FS-Bericht Nr. 555 v. 1.9.⁴;
 FS-Bericht Nr. 562 v. 3.9.⁵;
 FS-Bericht Nr. 582 v. 8.9.⁶

I. Die Frage der Verhandlungen zwischen IAEo und DDR über ein Kontrollabkommen unter dem NV-Vertrag war kürzlich erneut Gegenstand eingehender Erörterungen in der Bonner Vierergruppe.

¹ Der Drahterlaß wurde von Vortragendem Legationsrat Marks konzipiert.

Hat Legationsrat I. Klasse Bräutigam zur Mitzeichnung vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat Treviranus sowie den Vortragenden Legationsräten I. Klasse von Hassell und Pfeffer am 11. September 1970 zur Mitzeichnung vorgelegen.

² Die DDR und die UdSSR schlugen am 23. Dezember 1969 bzw. am 9. Januar 1970 dem IAEo-Generaldirektor, Eklund, den Abschluß eines Kontrollabkommens vor. Gegenstand der Kontrollen sollten 200 kg angereichertes Urans sein, das die UdSSR 1969 der DDR für wissenschaftliche Zwecke geliefert hatte. Dazu erläuterte Ministerialdirektor Frank am 3. Februar 1970: „Der Vorgang steht sicherlich im Zusammenhang mit der Erwartung des baldigen Inkrafttretens des NV-Vertrages. Vermutlich läßt sich die Sowjetunion bei ihrem Vorgehen von der Absicht leiten, auf diese Weise den IAEo-Kontrollen zusätzliche Geltung zu verschaffen. Daneben dürfte der Wunsch stehen, die DDR – ohne zunächst die Frage der Mitgliedschaft zu berühren – in ein vertragliches Verhältnis zur IAEo zu bringen und ihr dadurch in ihrem Streben nach internationaler Anerkennung weiterzuhelpfen.“ Vgl. VS-Bd. 2867 (I A 6); B 150, Aktenkopien 1970.

³ Vortragender Legationsrat I. Klasse Ungerer übermittelte der Botschaft in Wien eine Meldung der Nachrichtenagentur „ADN“ vom 28. August 1970, derzufolge den Außenminister der DDR, Winzer, in einem Schreiben vom 25. August 1970 an IAEo-Generaldirektor Eklund die Bereitschaft zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Kontrollabkommen erklärt habe. Vgl. Referat I A 6, Bd. 195.

⁴ Botschaftsrat Randermann, Wien, berichtete, daß seitens der IAEo der Eingang des Schreibens des Außenministers der DDR, Winzer, vom 28. August 1970 bestätigt worden sei. Die IAEo beabsichtigte, „lediglich eine informelle Empfangsbestätigung“ zu geben. „Eine Entscheidung über die Zirkulation des Schreibens von Winzer sei noch nicht getroffen worden.“ Vgl. Referat I A 6, Bd. 195.

⁵ Botschaftsrat Randermann, Wien, teilte mit, daß nach Auskunft des Leiters der britischen Delegation bei der IAEo für die britische Regierung „der Nichtanerkennungspolitik gegenüber der DDR der Vorrang vor der Durchführung von IAEo-Sicherheitskontrollen aufgrund des NV-Vertrags“ gebühre. Jackson wollte aber gegen diese Auffassung „remonstrieren“, da die Bundesregierung bereits früher erklärt habe, daß sie an der Durchführung von Sicherheitskontrollen in der DDR interessiert sei: „Man könne die DDR nicht den NV-Vertrag unterzeichnen lassen und dann die Durchführung der entsprechenden Verhandlungen ablehnen.“ Vgl. Referat II A 1, Bd. 1141.

⁶ Vortragender Legationsrat I. Klasse Ungerer, z. Z. Wien, informierte, daß Großbritannien und die USA den Protest der Bundesregierung gegen die Übermittlung einer Note der IAEo vom 21. August 1970 auch an die DDR unterstützten, mit der die Ratifikationsstaaten des Nichtverbreitungsvertrags vom 1. Juli 1968 über Aufbau und Inhalt eines nach Artikel III des Vertrags vorgesehenen Kontrollabkommens mit der IAEo in Kenntnis gesetzt werden seien. Er bat um Mitteilung über das Ergebnis der Besprechungen zu diesem Thema in der Bonner Vierergruppe. Vgl. Referat I A 6, Bd. 195.

Es bestand Übereinstimmung, daß

- 1) die Haltung der vier Regierungen zu dem Antrag der DDR auf Abschluß eines Kontrollabkommens zwischen den dortigen Vertretungen der vier Staaten im einzelnen abgestimmt werden soll;
- 2) die Vertretungen sich dabei bemühen sollen, daß die weitere Behandlung des DDR-Antrags seitens der IAEO möglichst hinausgezögert wird;
- 3) in diesem Zusammenhang alle in dortiger Sicht zur Erreichung dieses Ziels geeignet erscheinenden Möglichkeiten im einzelnen geprüft werden sollen.

Es wird gebeten, entsprechend zu verfahren und über das jeweilige Ergebnis der dortigen Konsultationen möglichst umgehend⁷ zu berichten.

II. Bei den unter I. 3) genannten Möglichkeiten sind insbesondere auch die von britischer Seite entwickelten Vorstellungen, wie sie in dem unter IV. wiedergegebenen Papier niedergelegt wurden, zu berücksichtigen.

Das Auswärtige Amt hat in der Vierergruppe zu diesem Papier wie folgt Stellung genommen:

- 1) Allein schon aus taktischen Gründen halten wir es für ratsam, zusammen mit den drei Verbündeten an Eklund heranzutreten und ihn zu bewegen, er möge der DDR erforderlichenfalls empfehlen, das von ihr gewünschte Kontrollabkommen zweckmäßigerweise zusammen mit anderen osteuropäischen Staaten als Gruppe von Staaten gemäß Artikel III des NV-Vertrages⁸ mit der IAEO abzuschließen.
- 2) Bei Widerstand von östlicher Seite könnte hilfsweise eventuell ein individuelles Abkommen der DDR mit der IAEO mit der Maßgabe ins Auge gefaßt werden, daß in der Präambel eines solchen Abkommens auf Artikel III A Ziffer 5 des IAEO-Statuts⁹ Bezug genommen, die DDR selbst nicht als Staat in einem solchen Abkommen bezeichnet und alles vermieden wird, was den Anspruch der DDR auf Mitgliedschaft in der IAEO fördern sowie ihre völkerrechtliche Position verbessern könnte.

III. Nur zur eigenen Unterrichtung:

- 1) Unabhängig von der noch zu klarenden Frage, ob und inwieweit die DDR tatsächlich Partei des NV-Vertrages ist¹⁰, und in diesem Zusammenhang damit, ob

⁷ Die Wörter „möglichst umgehend“ wurden von Ministerialdirigent Robert handschriftlich eingefügt.

⁸ Artikel III des Nichtverbreitungsvertrags vom 1. Juli 1968 enthielt die Kontrollbestimmungen und legte ferner fest: „Nichtkernwaffenstaaten, die Vertragspartei sind, schließen entweder einzeln oder gemeinsam mit anderen Staaten nach Maßgabe der Satzung der Internationalen Atomenergie-Organisation Übereinkünfte mit dieser, um den Erfordernissen dieses Artikels nachzukommen.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 324.

⁹ Artikel III A, Ziffer 5 der Satzung der IAEO vom 26. Oktober 1956 bestimmte als eine der Aufgaben der Organisation: „To establish and administer safeguards designed to ensure that special fissionable and other materials, services, equipment, facilities, and information made available by the Agency or at its request or under its supervision or control are not used in such a way as to further any military purpose; and to apply safeguards, at the request of the parties, to any bilateral or multilateral arrangement, or, at the request of a State, to any of that State's activities in the field of atomic energy“. Vgl. UNTS, Bd. 276, S. 6.

¹⁰ Die DDR unterzeichnete den Nichtverbreitungsvertrag vom 1. Juli 1968 am Tag der Erstunterzeichnung.

die IAEA berechtigt¹¹ ist, mit der DDR in Verhandlungen über den Abschluß eines Kontrollabkommens einzutreten, kommt es uns in der gegenwärtigen Phase der Deutschlandpolitik vor allem darauf an, Zeit zu gewinnen. Auch schon die Aufnahme von Verhandlungen über den¹² Abschluß eines DDR-IAEA-Abkommens unter dem NV-Vertrag würde nicht ohne weitreichende politische Folgen bleiben können, da in Artikel III des Vertrags ausdrücklich von Staaten die Rede ist und die DDR hieraus¹³ ein Argument für ihre völkerrechtliche Anerkennung durch die IAEA-Mitgliedstaaten herleiten und ihren internationalen Status verbessern könnte.

2) Wir würden es deshalb begrüßen, wenn sich die IAEA ebenfalls bis auf weiteres zu einer hinhaltenden Taktik gegenüber einem Drängen der DDR verstehen würde.

3) Wir räumen den britischen Überlegungen zwar keine Realisierungschancen ein. Unbeschadet dessen erscheinen sie uns wegen des zu erwartenden zusätzlichen Zeitgewinns jedoch besonders geeignet, in die dortigen Konsultationen mit der IAEA eingebbracht zu werden.¹⁴

IV. Telko bitte aus Anlage einsetzen.¹⁵

V. Botschaft London, Paris und Washington werden über Inhalt des Bezugserlasses und der Bezugsberichte gesondert unterrichtet.

Robert¹⁶

VS-Bd. 2867 (I A 6)

11 Dieses Wort wurde von Ministerialdirigent Robert handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „verpflichtet“.

12 Der Passus „Auch schon ... über den“ wurde von Ministerialdirigent Robert handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Der“.

13 Dieses Wort wurde von Ministerialdirigent Robert handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „aus einem Vertragsabschluß“.

14 Konsultationen zwischen der Bundesregierung und Vertretern der Drei Mächte in Wien fanden am 17. September sowie am 17. November 1970 statt. Zu letzterer Besprechung berichtete Gesandter Ungerer, Wien (IAEA/UNIDO): „Einigkeit bestand, daß lediglich Verzögerung der IAEA-Verhandlungen mit der DDR angestrebt, letztlich Abkommen jedoch nicht verhindert werden könnte. Gegenwärtig werde Verhandlungsaufnahme von ostdeutscher Seite allerdings nicht vorangetrieben; Schreiben der IAEA von September, das Empfang Schreibens Winzers bestätigte, sei bislang ohne Reaktion geblieben. [...] Zur Frage, ob und ggf. in welcher Eigenschaft DDR Abkommen mit IAEA schließen könne, wurde zunächst festgestellt, daß dies im Zusammenhang mit Art. III Absatz 5 des IAEA-Statuts weitgehend rechtlicher Auslegung bedürfe, die von Vertretungen nicht verbindlich vorgenommen werden könne. Amerikanischer und britischer Vertreter wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß ihre Regierungen DDR niemals als Vertragspartei des NV-Vertrages anerkannt hätten und daß deshalb fraglich sei, ob DDR überhaupt „party to the Treaty“ sei. Auch staatliche Eigenschaft der DDR sei bekanntlich durch Erklärung („disclaimer“) vor UN-Vollversammlung am 12.6.1968 hinsichtlich NV-Vertrags ausdrücklich bestritten worden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 811 vom 19. November 1970; VS-Bd. 2867 (I A 6); B 150, Aktenkopien 1970.

15 Für das Papier „The Position of Non-Members of the IAEA“, das an dieser Stelle von der Telegrammkontrolle eingesetzt werden sollte, vgl. VS-Bd. 2867 (I A 6).

16 Paraphe vom 11. September 1970.

423

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Simon

II A 7-86.01-11-3754/70 VS-vertraulich

11. September 1970¹

Über Herrn Staatssekretär² Herrn Minister

Betr.: Ministerratstagung der WEU am 14. September 1970 in Rom;
hier: Lieferung von vier U-Booten an Griechenland³

Zur eventuellen Erörterung am Rande der WEU-Ministerratstagung am 14. September 1970

I. Die Niederlande haben am 1. September 1970 einen für uns annehmbaren Vorschlag zur Lösung des Problems der U-Boot-Lieferung an Griechenland gemacht, der auf eine endgültige Anrechnung der Lieferung auf die bestehende deutsche Quote von sechs 1000t-U-Booten abzielt. Nur für den Fall, daß wider Erwarten den von uns und den Niederlanden parallel eingeleiteten, auf Annahme dieses Vorschlages gerichteten Demarchen bei den Regierungen der übrigen WEU-Mitgliedstaaten kein hinreichender Erfolg beschieden sein sollte, wird angeregt, die Angelegenheit zusammen mit Außenminister Luns oder nach Abstimmung mit ihm am Rande der WEU-Ministerratstagung am 14. September 1970 mit dem Ziel zur Sprache zu bringen, die Außenminister der übrigen WEU-Staaten⁴ doch noch zur Annahme des niederländischen Vorschlages zu bewegen.

II. Sachdarstellung

1) Nach dem WEU-Vertrag dürfen in Deutschland U-Boote, deren Wasserverdrängung 450 t überschreitet, nicht gebaut werden.⁵ Durch eine Vertragsänderung wurde uns im Jahre 1963 der Bau von sechs 1000t-U-Booten gestattet.⁶ Dem WEU-Rat liegt seit 1969 ein deutscher Antrag auf Erhöhung dieses Baukontingents auf mehr 1000t-U-Boote vor.⁷ Durch diesen Antrag soll ohne

¹ Durchdruck.

Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Rückriegel und Legationsrat I. Klasse Franke gefertigt.

² Paul Frank.

³ Zur geplanten Lieferung von vier U-Booten an Griechenland durch die Howaldtwerke-Deutsche Werft AG vgl. Dok. 86, Anm. 23.

⁴ Pierre Harmel (Belgien), Aldo Moro (Italien), Maurice Schumann (Frankreich), Alexander Douglas-Home (Großbritannien), Gaston Thorn (Luxemburg).

⁵ Gemäß Änderung vom 19. Oktober 1962 der Anlage III, Ziffer V (c) des Protokolls Nr. III zum WEU Vertrag in der Fassung vom 23. Oktober 1954 verzichtete die Bundesrepublik u. a. auf die Herstellung von U-Booten mit mehr als 450 t Wasserverdrängung. Vgl. dazu BUNDESGESETZBLATT 1963, Teil II, S. 236.

⁶ Am 9. Oktober 1963 beschloß der WEU-Rat eine weitere Änderung der Anlage III, Ziffer V (c) des Protokolls Nr. III zum WEU Vertrag in der Fassung vom 23. Oktober 1954. Danach war der Bundesrepublik die Herstellung von U-Booten mit mehr als 450 t Wasserverdrängung untersagt „mit Ausnahme von sechs Unterseebooten, deren Wasserverdrängung 1000t nicht überschreitet“. Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1964, Teil II, S. 143.

⁷ Am 10. Februar 1969 beantragte die Bundesregierung im Ständigen WEU-Rat nach Artikel II des Protokolls Nr. III zum WEU-Vertrag in der Fassung vom 23. Oktober 1954, die Zahl der U-Boote bis 1000t, deren Herstellung in der Bundesrepublik erlaubt war, von sechs auf zehn zu erhöhen, um die Lieferung von vier U-Booten nach Griechenland zu ermöglichen. Vgl. dazu den Drahterlaß vom 7.

Schmälerung dieser deutschen Quote eine von SACEUR empfohlene Lieferung von vier 900t-U-Booten an Griechenland ermöglicht werden.⁸ Diese vier U-Boote sind zur Zeit bei den Howaldtwerken-Deutsche Werft AG in Bau.

Die niederländische Regierung und noch einige weitere WEU-Mitgliedsregierungen sehen sich aus innenpolitischen Gründen außerstande, für diesen Antrag zu stimmen. Damit wird die für die Annahme des Antrags nach dem WEU-Vertrag erforderliche Zweidrittelmehrheit der Stimmen der Mitgliedsländer⁹ nicht erreicht.

In dieser Lage ist die niederländische Regierung am 1. September 1970 mit folgendem Vorschlag zur Lösung des Problems hervorgetreten: Botschafter von Hase solle im WEU-Rat erklären, daß wir die bisher aus dem genehmigten Kontingent von sechs U-Booten nur vorläufig in Anspruch genommene Quote von vier U-Booten nunmehr endgültig für den Bau von vier U-Booten für Griechenland benutzen würden.

Der niederländische Vorschlag bezieht sich auf die durch unsere Ratserklärung vom März 1970¹⁰ erfolgte provisorische Inanspruchnahme der deutschen Quote für die Griechenland-Lieferung, die als Übergangsmaßnahme gedacht war, bis nach Rückkehr Frankreichs in den WEU-Rat¹¹ eine Behandlung des deutschen Antrags erfolgen konnte.

Wir haben der niederländischen Regierung mitgeteilt, daß wir eine Bewilligung des deutschen Antrags nach dem regulären Verfahren vorgezogen hätten, ihr Vorschlag aber auch akzeptabel sei, und haben auf dieser Basis unsere Botschafter in den WEU-Staaten angewiesen, den niederländischen Vorschlag und unsere Haltung dann den Regierungen ihrer Gastländer zu erläutern. Mit der

Fortsetzung Fußnote von Seite 1586

July 1970 an die Vertretungen in den WEU-Mitgliedstaaten; VS-Bd. 2703 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

8 Im Dezember 1968 schlug der Oberbefehlshaber der NATO-Streitkräfte in Europa, Lemnitzer, eine Änderung der Anlage III des Protokolls Nr. III zum WEU-Vertrag in der Fassung vom 23. Oktober 1954 vor, um die Herstellung von vier U-Booten in der Bundesrepublik zur Lieferung an Griechenland zu ermöglichen. Dazu stellte er fest, der Bau der U-Boote sei „necessary and consistent with the needs of the NATO armed forces for the defence of the eastern Mediterranean waters“. Vgl. den Drahterlaß des Ministerialdirektors Ruete vom 17. März 1970 an die Botschaft in London; VS-Bd. 2703 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

9 Artikel II des Protokolls Nr. III zum WEU-Vertrag in der Fassung vom 23. Oktober 1954 sah die Möglichkeit einer Änderung des Herstellungsverzichts der Bundesrepublik mit der Maßgabe vor, „daß der Rat der Westeuropäischen Union auf Grund einer dem Bedarf der Streitkräfte entsprechenden Empfehlung des zuständigen Oberbefehlshabers der Organisation des Nordatlantikvertrages und eines entsprechenden Antrages der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit Zweidrittelmehrheit beschließt, Änderungen oder Streichungen in dem Verzeichnis dieser Waffen vorzunehmen“. Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 267.

10 Am 18. März 1970 sollte Botschafter von Hase, London, im Ständigen WEU-Rat unter Hinweis auf die Ankündigung der Bundesregierung vom 31. Oktober 1969, die der Bundesrepublik zustehende Quote von sechs 1000t-U-Booten zur Herstellung von vier U-Booten für Griechenland zu nutzen, erklären: „Ich möchte den Rat davon unterrichten, daß die Bundesregierung entsprechend ihrer erklärten Absicht die Quote in Anspruch nimmt. Die Bundesregierung betrachtet die Inanspruchnahme dieser Quote lediglich als behelfsmäßige Lösung. Sie macht ihren dem Rat vorliegenden Antrag nicht gegenstandslos. Die Bundesregierung behält sich vor, auf diesen Antrag zur gegebenen Zeit zurückzukommen.“ Vgl. den Drahterlaß des Ministerialdirektors Ruete vom 17. März 1970 an die Botschaft in London; VS-Bd. 2703 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

11 Zur Nichtteilnahme Frankreichs an den Sitzungen des Ständigen WEU-Rats seit dem 19. Februar 1969 vgl. Dok. 86, Anm. 25.

Frankreich nahm erstmals wieder am 5./6. Juni 1970 an den Sitzungen des WEU-Rats teil.

niederländischen Regierung wurde ferner vereinbart, daß die niederländischen Botschafter in den übrigen fünf WEU-Ländern¹² nach Abstimmung mit dem jeweiligen deutschen Botschafter¹³ parallele Demarchen durchführen. Das Ergebnis der Demarchen steht noch aus.

Von uns und den Niederlanden wird bei keinem der WEU-Partner ernsthafter Widerstand gegen den niederländischen Vorschlag erwartet. Für den Fall, daß wider Erwarten die bilateralen Demarchen keine allgemeine Zustimmung zu dem Vorschlag erbringen, hat die niederländische Regierung angeregt, die Angelegenheit am 14. September auf der Ministerratssitzung zu behandeln.

2) Der niederländische Vorschlag ist für uns annehmbar, da 1000t-U-Boote noch nicht in die langfristige Planung der Bundesmarine einbezogen sind und daher gegenwärtig nicht absehbar ist, wann wir diese Boote benötigen. Mit der Stellung eines neuen Antrages zur Wiederauffüllung der Sechserquote kann demnach bis zu einem Zeitpunkt gewartet werden, zu dem sein Zusammenhang mit der Lieferung an Griechenland in Vergessenheit geraten ist.

Der niederländische Vorschlag stellt angesichts der Unmöglichkeit, eine Zweidrittelmehrheit im WEU-Rat für unseren Antrag auf Quotenerhöhung zu erzielen, den einzigen Weg dar, um die von SACEUR empfohlene Lieferung der von Griechenland für Zwecke der NATO-Verteidigung benötigten U-Boote zu ermöglichen. Eine Ablehnung des niederländischen Vorschlags würde uns in unlösbare Schwierigkeiten bringen: Die Bundesmarine hätte – abgesehen von fehlenden Beschaffungsmitteln – für die auf den Einsatz im Mittelmeer zugeschnittenen U-Boote keine Verwendung. Ein anderer Abnehmer dürfte sich im Kreise der NATO-Länder nicht finden. Außerdem wäre es angesichts der durch die sowjetische Präsenz im Mittelmeerraum geschaffenen Lage unverständlich, wenn diese vom NATO-Oberbefehlshaber¹⁴ empfohlene Verstärkung der griechischen Seestreitkräfte an innenpolitischen Schwierigkeiten in einigen WEU-Mitgliedstaaten scheitern sollte. Wir sollten daher alles daran setzen, die übrigen WEU-Partner für eine Lösung des Problems im Sinne des niederländischen Vorschlages zu gewinnen.¹⁵

Referat I A 1 hat mitgezeichnet.

gez. Simon

VS-Bd. 2703 (I A 1)

12 Christian Arméens (Brüssel), Adolph Bentinck (Paris), Jan van Roijen (London), Bryan Edward Quarles van Ufford (Luxemburg), Hendrik van Vredenburch (Rom).

13 Karl-Günther von Hase (London), Rolf Lahr (Rom), Carl-Heinz Lüders (Luxemburg), Hans Ruete (Paris), Reinhold Freiherr von Ungern-Sternberg (Brüssel).

14 Andrew J. Goodpaster.

15 Am 23. September 1970 berichtete Botschafter von Hase, London, er habe auf der Sitzung des Ständigen WEU-Rats am selben Tag erklärt, „daß die Bundesregierung das 1963 genehmigte Kontingent von sechs U-Booten bis 1000t für die Lieferung von vier U-Booten nach Griechenland in Anspruch nehmen werde. Der Generalsekretär faßte als Vorsitzender die Diskussion mit Zustimmung aller Delegationen zusammen, indem er betonte, daß der Rat meine Erklärung zur Kenntnis genommen und festgestellt habe, daß Deutschland wie vorgesehen verfahren werde. Die Frage der Lieferung der vier U-Boote nach Griechenland ist damit im WEU-Rat abschließend behandelt worden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1843; VS-Bd. 2703 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

424

**Gesandter Baron von Stempel, Moskau,
an das Auswärtige Amt**

**Z B 6-1-16116/70 VS-vertraulich
Fernschreiben Nr. 1594
Cito**

**Aufgabe: 11. September 1970, 18.00 Uhr¹
Ankunft: 11. September 1970, 18.43 Uhr**

Betr.: Erweiterung des Gouverneursrats der IAEQ
hier: Demarche im sowjetischen Außenministerium am 11.9.70
Bezug: 1) DE Nr. 3089 vom 18.7.70, I A 6-83.24/0²
2) DB Nr. 1332 vom 6.8.70³
3) DB Nr. 1534 vom 3.9.70⁴
4) DE Plurex Nr. 3944 vom 7.9.⁵

I. Habe heute im SAM bei Botschafter Nowikow, Leiter der Abteilung „Internationale Organisationen“, vorgesprochen und unseren Standpunkt in der Frage eines ständigen Sitzes für die BRD im Gouverneursrat der IAEQ im Sinne der Bezugerlaß dargelegt.

Nowikow nahm eingangs meinen Hinweis auf den deutsch-sowjetischen Ver-

¹ Hat Staatssekretär Frank vorgelegen, der handschriftlich für Ministerialdirektor von Staden vermerkte: „S. 3 scheint mir interessant.“ Vgl. Anm. 10.
Hat Staden am 15. September 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent Lahn und Vortragenden Legationsrat I. Klasse von Well verfügte.
Hat Lahn am 15. September und von Well am 16. September 1970 vorgelegen.

² Staatssekretär Freiherr von Braun bat die Botschaft in Moskau, im sowjetischen Außenministerium den Wunsch der Bundesrepublik nach einem Ständigen Sitz im Gouverneursrat der IAEQ vorzutragen. In Abschnitt III des Drahterlasses wurde ferner ausgeführt: „Falls die sowjetische Seite die Frage einer DDR-Mitgliedschaft in der IAEQ aufwerfen sollte, ist zu entgegnen, daß es sich hierbei um ein Problem handele, das wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung über den Rahmen der IAEQ als einer wissenschaftlich-technologischen Organisation hinausgehe und nur aus dem politischen Gesamtzusammenhang heraus, d. h. unter Berücksichtigung des Verhältnisses der beiden deutschen Staaten untereinander, gelöst werden könne. Dies sei jedoch kein Hinderungsgrund dafür, in der DDR-Frage zu pragmatischen Lösungen im Rahmen der IAEQ zu kommen. So habe z. B. die Bundesregierung eine konziliante Haltung eingenommen angesichts des Wunsches der Sowjetunion und der DDR, zusammen mit der IAEQ ein Kontrollabkommen über die Lieferung von sowjetischen Kernbrennstoffen in die DDR abzuschließen. Auch in dem IAEQ-Sonderausschuß über Kontrollfragen sei auf unserer Seite mit keinen Einwänden zu rechnen, falls festgelegt werde, daß eine Vertragspartei des NV-Vertrags, also auch die DDR, an Sitzungen des Gouverneursrats teilnehmen könne, wenn Fragen der Interpretation und der Anwendung von Kontrollabkommen zur Erörterung anständen.“ Vgl. Referat I A 6, Bd. 252.

³ Botschafter Allardt, Moskau, berichtete, daß die Demarche im sowjetischen Außenministerium ausgeführt worden, es jedoch „zu keiner Ausweitung des Gesprächs auf mit der DDR zusammenhängende Fragen“ gekommen sei. Vgl. Referat I A 6, Bd. 252.

⁴ Gesandter Baron von Stempel, Moskau, informierte, daß „sowjetische Seite auf Demarche vom 5.8. trotz zwischenzeitlicher Annahme bisher nicht reagiert hat“. Vgl. Referat I A 6, Bd. 252.

⁵ Ministerialdirigent Robert bat die Botschaft in Moskau, mit Blick auf die am 22. September 1970 in Wien beginnende IAEQ-Generalversammlung im sowjetischen Außenministerium erneut vorzusprechen. Dabei solle darauf hingewiesen werden, daß nach dem Abschluß des Moskauer Vertrags vom 12. August 1970 „die sowjetische Haltung von einer Reihe von politischen Beobachtern als ein Test für das neue Klima deutsch-sowjetischer Beziehungen betrachtet“ werde. Für den am 3. September 1970 konzipierten Drahterlaß vgl. Referat I A 6, Bd. 252.

trag⁶ zum Anlaß von Ausführungen, wonach die SU Vertrag überaus positiv bewerte und bereit sei, auf dem Weg zur Verbesserung politischer, wirtschaftlicher und wissenschaftlich-technologischer Beziehungen weiterzugehen. Es sei jedoch ein durchgehender Zug aller Gespräche gewesen, die StS Bahr und Minister Scheel mit Herrn Gromyko sowie Bundeskanzler Brandt mit Herrn Kosygin⁷ hier geführt hätten, daß die Zusammenarbeit gerechterweise beiden Seiten dienen müsse. Die SU wolle der BRD nichts aufzwingen, doch dürften wir auch nicht versuchen, ihr etwas aufzuzwingen. Wir müßten Punkte finden, die den gemeinsamen Interessen beider Länder entsprächen.

Was die Frage einer Erweiterung des Gouverneurrats der IAEAO anbetrifft, so sei die SU nicht grundsätzlich dagegen. Eine Erweiterung dürfe jedoch nicht in der Kategorie stattfinden, die jetzt von uns sowie kürzlich vom italienischen Botschafter⁸ anlässlich einer Vorsprache im Außenministerium ins Auge gefaßt würden.

Er, Nowikow, wolle uns auch in aller Offenheit die sowjetischen Motive hierfür darlegen.

1) Es gebe jetzt im Gouverneursrat der IAEAO fünf ständige Mitglieder, nämlich die UdSSR, die USA, England, Frankreich und Kanada.

Die Bundesrepublik erhebe Anspruch, zu dieser Gruppe zugelassen zu werden; den gleichen Anspruch erhöben jedoch Italien, Brasilien und Japan, denen Indien folgen werde. Es gäbe keinen Grund, einem Land wie Italien oder Japan den ständigen Sitz zu verweigern, wenn er der BRD zugestanden würde. Das Zahlenverhältnis innerhalb der Gruppe der ständigen Mitglieder würde sich in einem solchen Falle jedoch zuungunsten der sozialistischen Länder von 1:4 zu 1:9 verschlechtern; dem könne die SU nicht zustimmen.

2) Die Bundesrepublik bemühe sich um einen ständigen Sitz im Gouverneursrat, verwehre jedoch der DDR den Eintritt in die IAEAO. Wie werde, so fragte Nowikow, die UdSSR in den Augen der sozialistischen Länder dastehen, wenn sie einer Wahl der BRD zum ständigen Mitglied des Gouverneursrats zustimme, gleichzeitig die DDR jedoch aus der Organisation herausgehalten werde. Dem Vorschlag der sozialistischen Länder zur Erweiterung des Gouverneursrats⁹ sei ein interner Beschuß vorausgegangen, an dem die DDR teilgenommen habe.

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

7 Für die Gespräche des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Kossygin am 12./13. August 1970 in Moskau vgl. Dok. 387 und Dok. 390.

8 Federico Sensi.

9 Zahlreiche IAEAO-Mitgliedstaaten bemühten sich seit längerem um eine Erweiterung des aus 25 Vertretern bestehenden IAEAO-Gouverneursrats, um eine ausgewogenere Vertretung der Interessen aller Regionen zu erreichen. Für die Sitzung der IAEAO-Generalversammlung vom 22. bis 29. September 1970 in Wien lagen u. a. zwei Vorschläge der italienischen und der sowjetischen Regierung für eine entsprechende Änderung des Artikels VI der Satzung der IAEAO vom 26. Oktober 1956 vor. Der italienische Vorschlag sah eine Erweiterung des Gouverneursrats um 9 Sitze auf 34 Sitze vor, von denen zwei als ständige Sitze auf die Bundesrepublik und Italien entfallen würden; die restlichen sechs sollten als Wahlsitze an Vertreter der übrigen Regionen gehen. Die UdSSR – unterstützt durch sieben sozialistische Staaten – schlug eine Erweiterung auf höchstens 31 Mitglieder vor. Dabei sollten alle zusätzlichen Sitze im Wahlverfahren von der Generalkonferenz besetzt werden. Vgl. dazu den Drahterlaß Nr. 66 des Ministerialdirigenten Robert vom 16. September 1970 an die Botschaft in Dublin; Referat I A 6, Bd. 251.

Aus den sehr langen und schwierigen Verhandlungen, die in Moskau von StS Bahr und Minister Scheel mit Außenminister Gromyko geführt wurden, müsse der deutschen Seite doch klar geworden sein, daß die SU niemals zustimmen könne, daß die BRD international eine von der DDR unterschiedliche Stellung einnehme. Beide Staaten seien nach dem Völkerrecht unabhängig und souverän; mit dem Verhältnis zwischen ihnen habe das nichts zu tun.¹⁰

Ich argumentierte demgegenüber u.a. im Sinne von III. des Bezugserlasses zu 1).

Nowikow antwortete hierauf, unsere Argumentation sei widersprüchlich. Er sei gerne bereit zuzugestehen, daß wir nach der Bedeutung unserer Atomindustrie sowie der Höhe unseres Beitrags zur IAEA einen ständigen Sitz im Gouverneursrat verdienten. Wir könnten jedoch nicht auf der eine Seite argumentieren, die IAEA sei eine wissenschaftlich-technische Organisation und dürfe nicht mit Fragen der großen Politik betrachtet werden, während wir auf der anderen Seite aus offensichtlich rein politischen Gründen der DDR den Zugang versperrten.

II. Während des Gesprächs, das in einer überaus angenehmen, ja freundlichen Atmosphäre geführt wurde, versicherte mir Nowikow mehrmals, daß er unsere Position verstehe. Wir sollten jedoch einsehen, daß auch die SU sich in einer überaus delikaten Lage befände. Das mit der Ausarbeitung eines Vorschlags befaßte Komitee der IAEA habe sich noch nicht entschieden, der Generalkonferenz einen Vorschlag zu machen.¹¹ Den Beamten im Außenministerium schmerzte bereits der Kopf. Wie sollten sie die vielfachen Interessen in Übereinstimmung bringen? Er sei im übrigen sofort über unsere Demarche vom 5. August unterrichtet worden, könne uns jedoch leider auch heute keine Antwort geben. Die sowjetische Seite arbeite an dieser Frage. Er selbst werde über unsere erneute Demarche dem Minister berichten. Man werde unsere Argumente überdenken und uns informieren.

Ich hatte den Eindruck, daß Sowjets unseren Belangen zwar aufgeschlossen gegenüberstehen, aber aus übergeordneten politischen Gründen nicht bereit sind, ihre Zustimmung zur Einräumung eines ständigen Sitzes für die BRD im Gouverneursrat ohne gleichzeitige Aufnahme der DDR in die IAEA zu geben, und wir uns infolgedessen keine Hoffnungen auf ein Entgegenkommen machen sollten.¹²

[gez.] Stempel

VS-Bd. 4468 (II A 1)

¹⁰ Der Passus „mit dem Verhältnis ... nichts zu tun“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Vgl. Anm. 1.

¹¹ Die IAEA-Generalversammlung nahm am 28. September 1970 mit 54 gegen 9 Stimmen bei 13 Enthaltungen den italienischen Vorschlag zur Erweiterung des IAEA-Gouverneursrats an. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 662 des Gesandten Ungerer, Wien (IAEA/UNIDO); Referat I A 6, Bd. 252.

¹² Am 30. September 1970 führte Gesandter Baron von Stempel, Moskau, ergänzend aus: „Der Widerstand der sowjetischen Delegation gegen unsere Aufnahme in den Gouverneursrat der IAEA ist schwerlich vereinbar mit den Leitsätzen zum deutsch-sowjetischen Vertrag vom 12.8.1970.“ Die in Ziffer 3 der Absichtserklärung (Leitsatz 7 vom 20. Mai 1970) ausgedrückte Bereitschaft, die Mitgliedschaft der DDR in internationalen Organisationen zu fördern, sei in Ziffer 2 (Leitsatz 6) vom vorherigen Abschluß eines innerdeutschen Vertrages abhängig gemacht worden: „Damit ist die Sowjet-

425

**Gespräch des Staatssekretärs Frank
mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin**

ZA 5-95.A/70 geheim

14. September 1970¹

Am 14. September 1970 empfing der Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Dr. Frank, den sowjetischen Botschafter Zarapkin zu einer Unterredung. Botschafter Zarapkin wurde vom Ersten Botschaftssekretär Jelisarjew begleitet.

Nach einleitenden Worten stellte der Herr *Staatssekretär* fest, daß seit einiger Zeit zwischen der sowjetischen Regierung und der Bundesregierung Gespräche über die Aufnahme des direkten Luftverkehrs zwischen den beiden Ländern stattfänden und daß sich dabei gewisse Schwierigkeiten ergeben hätten, die Botschafter Zarapkin bekannt seien. Die Bundesregierung sei nach wie vor daran interessiert, die diesbezüglichen Verhandlungen möglichst bald und mit einem positiven Ergebnis zum Abschluß zu bringen. Er wolle daher heute dem Botschafter einen Vorschlag überreichen, der mündlich mit der sowjetischen Seite bereits erörtert, aber noch nicht offiziell unterbreitet worden sei.

Bekanntlich habe es die sowjetische Regierung in den bisherigen Gesprächen abgelehnt, die bestehenden Flugkorridore zu benutzen. Für die Bundesregierung hätten sich bisher Schwierigkeiten ergeben, einen andere Punkt als Einflugstelle für sowjetische Flugzeuge in das Bundesgebiet zu akzeptieren. Aus diesem Grunde wolle er heute einen Vorschlag unterbreiten, der schon bekannt sei, und den die sowjetische Seite als „wenig aussichtsreich“ bezeichnet habe.

Der Vorschlag laufe darauf hinaus, daß die Flugzeuge der Aeroflot auf dem Wege von Berlin-Schönefeld nach Frankfurt a. M. die bestehende Luftstraße UA 19 von Eger in der Tschechoslowakei nach Frankfurt benutzen sollten.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1591

union zwar nicht gehalten, auf eigene Initiativen zugunsten der Aufnahme der ‚DDR‘ in internationale Organisationen zu verzichten. Sie darf aber weder gegen unsere Mitgliedschaft in solchen noch gegen unsere Aufnahme mit dem Argument operieren, wir leisteten unsererseits gegen die Aufnahme der DDR in eine solche Organisation Widerstand.“ Die Begründung, die der Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Nowikow, gegeben habe, „stützt sich jedoch vorwiegend darauf, daß wir auf sowjetische Duldung (d. h. Stimmenthaltung) bei unserem Antrag auf einen ständigen Sitz im Gouverneursrat nicht rechnen können, solange wir Widerstand gegen die Mitgliedschaft der DDR in IAEA aufrechterhalten. Es ist eine Frage der Zweckmäßigkeit, ob man diesen Fall zum Anlaß nehmen soll, die Gegenseite auf den politisch verpflichtenden Charakter der Leitsätze hinzuweisen. Sicher ist, daß die Sowjets ihrerseits dies bei jedem sich bietenden Anlaß tun werden. Andererseits könnte man dem sowjetischen Verhalten die Ausdeutung geben, wie dort die Leitsätze aufgefaßt werden, und gleichzeitig daran, daß diese keinen einseitigen Katalog deutschen Wohlverhaltens darstellen, sondern von uns als ein beide Seiten in gleicher Art betreffendes Gentlemen’s Agreement aufgefaßt werden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1748; VS-Bd. 4642 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

¹ Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Buring am 15. September 1970 gefertigt.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Dietrich am 15. September 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent Robert und Ministerialdirektor Herbst verfügte. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wieder/vorlagel. (Unterrichtung der beteiligten innerdeutschen Stellen und deutschen Auslandsvertretungen; Allierte durch II A 1.“)

Hat Robert am 15. September und Herbst am 16. September 1970 vorgelegen.

Staatssekretär Frank fügte noch hinzu, daß der Bundesregierung an einer raschen Antwort gelegen sei, auch wenn diese negativ ausfallen sollte.² Je eher diese Antwort eingehe, umso eher könne man sich auch mit den Vorbereitungen zur Fortsetzung des Gesprächs befassen. Aus der heutigen deutschen Initiative möge die sowjetische Regierung erkennen, daß die Bundesregierung daran interessiert sei, die Verhandlungen über dieses Problem bald wieder auf einer für beide Seiten akzeptablen Basis aufzunehmen. Die Bundesregierung vertrete den Standpunkt, daß der Vertrag vom 12. August³ Perspektiven für eine Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten eröffne. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit müsse auch der Luftverkehr einen adäquaten Platz finden. Zur Erleichterung der Bearbeitung sei der deutsche Vorschlag in einem Aide-mémoire zusammengefaßt worden.

Anmerkung des Dolmetschers: Anschließend übergab der Staatssekretär dem Botschafter das erwähnte Aide-mémoire in deutscher Sprache.⁴

Botschafter Zarapkin dankte für die Übergabe des Aide-mémoire und versprach, dessen Inhalt umgehend an das sowjetische Außenministerium und an Aeroflot zu übermitteln. Er werde selbstverständlich auch den Wunsch des Staatssekretärs, rasch eine Antwort zu erhalten, weitergeben. In seinem Gespräch vom 29. Juli d.J. mit Staatssekretär v. Braun⁵ habe er den sowjetischen Standpunkt zu diesem Thema erneut dargelegt. Die sowjetische Vorstellung sei, auf der Grundlage der Vorschläge weiterzuverhandeln, die 1968 bei den Gesprächen in Bonn von einer Delegation der Aeroflot unterbreitet worden seien.⁶ Das ihm soeben überreichte Aide-mémoire enthalte nun eine andere Variante, die in Mos-

² Die Wörter „auch wenn diese negativ ausfallen sollte“ wurden von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Dietrich eingeklammert. Dazu handschriftliche Bemerkung: „Nicht in den Informationserlaß! Im übrigen nur wesentlichen Inhalt.“

Vgl. Anm. 4.

³ Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

⁴ Am 16. September informierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Dietrich die Botschaften in London, Moskau, Paris, Tokio und Washington sowie die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel über das Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin und übermittelte den Text des Aide-mémoire der Bundesregierung vom 14. September 1970: „Die Bundesregierung hat es begrüßt, daß die sowjetische Seite in ihrer Mitteilung vom 29. Juli 1970 ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet des Luftverkehrs bestätigt hat. Die Bundesregierung ist ihrerseits lebhaft an einem baldigen Abschluß der Verhandlungen interessiert. Ihm steht nur das Problem der Flugroute für die Strecke Berlin-Schönefeld – Frankfurt im Wege. Nachdem die sowjetische Regierung erklärt hat, daß sie nicht bereit ist, die bestehenden Luftkorridore zwischen Berlin und der Bundesrepublik zu benutzen, wird die Bundesregierung bei den kommenden Verhandlungen eine andere Einflugstelle für die Flugzeuge der Aeroflot benennen müssen. Wie der sowjetischen Seite bekannt ist, bestehen aber zwischen dem Gebiet der DDR und dem der Bundesrepublik außer den Korridoren keine internationalen Luftschneisen. Die deutsche Seite macht daher den Vorschlag, daß die Aeroflot auf dem Wege von Berlin-Schönefeld nach Frankfurt die bestehende Luftstraße UA 19 von Eger in der Tschechoslowakei nach Frankfurt benutzt. Es handelt sich nach deutscher Auffassung nicht um einen erheblichen Umweg. Er ist zudem durch die bestehenden Luftverkehrsverhältnisse gerechtfertigt. Die Bundesregierung hofft, daß die deutsch-sowjetischen Luftverkehrsverhandlungen bald in einer für beide Teile befriedigenden Weise fortgesetzt werden können.“ Vgl. den Runderlaß Nr. 4224; VS-Bd. 8351 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

⁵ Der sowjetische Botschafter Zarapkin übergab ein Aide-mémoire, mit der die sowjetische Regierung das Aide-mémoire der Bundesregierung vom 15. Mai 1970 beantwortete. Vgl. dazu Dok. 417.

⁶ Die Luftverkehrsverhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR fanden vom 10. bis 17. Dezember 1968 statt. Vgl. dazu Dok. 13, Anm. 5.

kau geprüft werden müsse. Nach Eingang einer Antwort werde er wieder im Auswärtigen Amt vorsprechen.⁷

Botschafter Zarapkin fuhr fort und sagte, daß er dem Staatssekretär dahingehend völlig zustimme, daß der Vertrag vom 12. August gute Möglichkeiten für eine erweiterte Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern schaffe. Diese Möglichkeiten gelte es auch für den Luftverkehr zu nutzen. Wenn es 1968 bei den Luftverkehrsverhandlungen den westdeutschen Vertretern möglich gewesen sei, die sowjetischen Vorschläge im wesentlichen zu akzeptieren, so müsse doch jetzt, nach Abschluß des Vertrages vom 12. August, eine Einigung in dieser Frage umso eher möglich sein.

Staatssekretär Frank sagte abschließend, es komme nun darauf an, in der gewandelten Situation eine neue gemeinsame Anstrengung zu unternehmen, um zu einer baldigen Übereinkunft in der Frage des Luftverkehrs zu gelangen.

Das in einer freundlichen Atmosphäre geführte Gespräch dauerte etwa eine halbe Stunde.

VS-Bd. 8352 (III A 4)

426

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II A 5-82.00-94.20-1627/70 geheim

14. September 1970¹

Dem Herrn Staatssekretär² mit dem Vorschlag, die Aufzeichnung auch dem Herrn Minister³ vorzulegen.

Betr.: Deutsch-polnische Verhandlungen;

hier: Ausgangslage nach Unterzeichnung des deutsch-sowjetischen Vertrages⁴

Zweck der Vorlage:

Ausgehend von der Unterzeichnung des deutsch-sowjetischen Vertrages, untersucht die Aufzeichnung die Ausgangslage, die möglichen Verhandlungsziele und die Schwerpunkte für die Fortführung der deutsch-polnischen Verhandlungen.

I. Auswirkungen des deutsch-sowjetischen Vertrages

Eine Gegenüberstellung des deutsch-sowjetischen Vertragstextes und des vorlie-

⁷ Vgl. dazu weiter Dok. 496.

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse von Alten und Vortragender Legationsrätin Finke-Osiander konzipiert.

² Hat Staatssekretär Frank am 21. September 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Dem [Herrn] Minister noch vor Abreise nach N[eu] Y[ork] vorzulegen bzw. mitzugeben.“

³ Hat Bundesminister Scheel am 23. September 1970 vorgelegen.

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

genden Formulierungsvorschlages für ein deutsch-polnisches Abkommen (Stand 25.7.)⁵ ergibt hinsichtlich der Aussage zur polnischen Westgrenze folgendes Bild:

1) Der deutsch-sowjetische Vertrag nimmt mit der Feststellung in Art. III, daß die Oder-Neiße-Linie die Westgrenze Polens bildet, die wesentliche Aussage vorweg, die wir in einem deutsch-polnischen Abkommen zu machen bereit sind.⁶

Hinter der Aussage zur Grenzfrage im deutsch-sowjetischen Vertrag werden wir in einer deutsch-polnischen Vereinbarung nicht zurückbleiben können. Der Inhalt des Moskauer Vertrags ist im Verhältnis zu Polen praktisch nicht mehr negotierbar.

2) Das deutsch-polnische Arbeitspapier geht in zwei Punkten über den Moskauer Vertrag hinaus (und hierauf beschränkt sich der denkbare Verhandlungsspielraum):

a) Der Art. I des vorliegenden deutsch-polnischen Arbeitspapiers vom 25. Juli⁷ enthält in der Substanz keine weitergehende Aussage zur Grenzfrage. Der Unterschied liegt aber darin, daß die Grenzfrage im deutsch-sowjetischen Abkommen nur in einem Nebensatz und – was Professor Frowein allerdings kaum für rechtlich relevant hält – unter dem Oberbegriff des Gewaltverzichts behandelt wird, während sie im vorliegenden Formulierungsversuch eines deutsch-polnischen Abkommens einen zentralen und detaillierten Vertragsartikel bildet.

b) Außerdem geht das deutsch-polnische Arbeitspapier darin über den deutsch-sowjetischen Vertrag hinaus, daß der von uns gewünschte Hinweis auf die Fort-

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

6 An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „[S]iehe hierzu Moskauer Gutachten von Prof. Frowein, S. 4–6; zu Frage der Verfassungsmäßigkeit S. 10–12.“

Der Professor für Staats- und Völkerrecht, Frowein, stellte in einem Gutachten vom 8. August 1970 zur Westgrenze Polens fest: „Mit der Bezeichnung ‚Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet‘ ist eindeutig, daß die Bundesrepublik in einem völkerrechtlichen Vertrag diese Grenze als polnische Staatsgrenze bezeichnet. Damit ist nichts über die Rechtmäßigkeit des Zustandekommens dieser Grenze gesagt, aber sie wird als völkerrechtlich wirksame Grenze behandelt. Das deutet darauf hin, daß die Bundesrepublik mit dem Abschluß dieses Vertrages ihre bisher aufrechterhaltene Rechtsauffassung aufgeben würde, wonach die Oder-Neiße-Linie keine rechtswirksam festgelegte Grenze bildet, sondern nur das vorläufig polnischer Verwaltung unterstellt Gebiet abgrenzt.“ Vor diesem Hintergrund bestünden erhebliche Bedenken dagegen, daß die Bundesrepublik unter Hinweis auf einen Friedensvertragsvorbehalt die Endgültigkeit der getroffenen Regelung bestreiten könnte: „Nachdem sie sowohl für sich Grenzansprüche ausdrücklich als nicht bestehend bezeichnet hat und die Oder-Neiße-Linie in dem Vertrag als polnische Westgrenze erwähnt worden ist, bleibt nach vorläufiger Prüfung nur der Schluß, daß insoweit unter Abweichung von der Regelung des Deutschlandvertrages hier eine Grenzvereinbarung getroffen worden ist.“ Frowein kam zu dem Schluß, daß es auch verfassungsrechtlich „keine Bedenken gegen eine Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze“ gebe. Er verwies darauf, daß das Gebiet, in dem die Bundesrepublik Hoheitsgewalt ausübe, auch nach dem Grundgesetz vom 23. Mai 1949 nicht identisch sei mit dem Gebiet des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937. Wenn eine Identität zwischen beiden Gebieten behauptet werde, so handele es sich „um eine im Grundgesetz nicht zum Ausdruck gekommene Rechtsauffassung“. Es sei daher fraglich, ob aus dem verbindlichen Wiedervereinigungsauftrag des Grundgesetzes „ein Verbot der Anerkennung der endgültigen Abtrennung der Ostgebiete herzuleiten ist. Das Grundgesetz umschreibt nirgendwo das deutsche Gebiet, in dem die Einheit Deutschlands wiederherzustellen ist. Verbreitet wird hierfür das deutsche Gebiet in den Grenzen von 1937 herangezogen. Eindeutig ist, daß das Gebiet der Bundesrepublik und der DDR von dem Wiedervereinigungsgebot umfaßt wird. Hinsichtlich der Gebiete östlich der Oder und Neiße können dagegen m. E. die Ereignisse nach 1945 nicht unberücksichtigt bleiben.“ Vgl. VS-Bd. 8959 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

7 Korrigiert aus: „27. Juli“.

geltung bestehender Verträge (Art. IV, 1) durch eine von polnischer Seite gewünschte Bezugnahme auf künftige Verträge ergänzt werden soll (Art. IV, 2). Dahinter steht zweifellos der polnische Wunsch, sich soweit wie möglich gegen die Interpretation abzusichern, daß im Falle eines Friedensvertrages die Grenzfrage materiell erneut aufzurollen wäre.

In der vorliegenden – gegenüber den ursprünglichen polnischen Wünschen stark abgeschwächten – Formulierung ist allerdings zu fragen, ob die jetzige Fassung von Artikel IV, 2 ein sachliches oder lediglich ein optisches Zugeständnis unsererseits enthält. Strenggenommen ist die Aussage, daß die Vertragspartner (d. h. die Bundesrepublik Deutschland) beim Abschluß künftiger Verträge die Bestimmungen des vorliegenden Vertrages berücksichtigen werden, nur eine rechtliche Selbstverständlichkeit.

3) Eine Begrenzung unserer Möglichkeiten in den deutsch-polnischen Verhandlungen durch den deutsch-sowjetischen Vertrag ergibt sich auch im Hinblick auf den Friedensvertragsvorbehalt.

Bei dem vorliegenden Formulierungsentwurf des Grenzartikels im deutsch-polnischen Arbeitspapier hat die deutsche Delegation als notwendiges Korrelat dieser Aussage zur Grenzfrage einen eindeutigen Friedensvertragsvorbehalt gefordert, durch den klargestellt wird, daß die Notwendigkeit einer endgültigen Grenzregelung von diesem Vertrag unberührt bleibt. Eine Einigung über Form und Wortlaut dieses Vorbehalts steht noch aus.

Nach Verlauf und Ergebnis der deutsch-sowjetischen Verhandlungen werden wir aber davon ausgehen müssen, daß die polnische Seite nunmehr das Moskauer Modell unseres Vorbehalts⁸ als die obere Grenze dessen betrachtet, was sie selbst zuzugestehen bereit ist. Es dürfte kaum möglich sein, in Warschau eine darüber hinausgehende Lösung zu erreichen.⁹

II. Polnische Verhandlungsziele

Aus der Sicht Warschaus hat die Behandlung der Grenzfrage im Rahmen des angestrebten bilateralen Abkommens ungleich größere Bedeutung als für Moskau. Im Gegensatz zur Weltmacht Sowjetunion ist Polen – ein in der Größenordnung der Bundesrepublik Deutschland vergleichbarer Staat – darauf angewiesen, seine Grenzen durch Verträge zu sichern.

In den deutsch-polnischen Verhandlungen kann Warschau die im deutsch-sowjetischen Vertrag enthaltenen Aussagen als einen ohnehin gesicherten Bestand betrachten. Der Wert eines deutsch-polnischen Abkommens wird sich für Warschau danach bemessen,

a) wie weit ein deutsch-polnisches Abkommen durch seine Formulierung ein darüber hinausgehendes eigenständiges Gewicht erhält.

(Dabei liegen die Zugeständnisse, die wir der polnischen Seite machen können, im wesentlichen im Stellenwert, die die Grenzfrage im Rahmen des Abkommens erhält.)

⁸ Im Zusammenhang mit dem Moskauer Vertrag erklärte die Bundesregierung in einer Note vom 7. August 1970 an die Drei Mächte, daß der Vertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte nicht berühre. Vgl. BULLETIN 1970, S. 1095f.

⁹ Zu diesem Absatz handschriftliche Bemerkung des Ministerialdirektors von Staden: „Das würde aber nach beiden Seiten hin gelten.“

b) in welcher Weise das Abkommen von der Bundesregierung auch innenpolitisch vertreten und interpretiert wird.

(Es ist schwer vorstellbar, daß das Abkommen eine tragfähige Grundlage für die Normalisierung der deutsch-polnischen Beziehungen bilden kann, wenn die Bundesregierung es dahin auslegt, daß die Grenzfrage für einen künftigen Friedensvertrag formell und materiell offengehalten bleibt.)

III. Mögliche deutsche Verhandlungsziele

Für uns stellt sich unter Berücksichtigung dieser Ausgangslage die Frage, mit welcher Zielrichtung wir die deutsch-polnischen Verhandlungen weiterführen wollen.

Wir können entweder

a) eine Korrektur der im deutsch-polnischen Arbeitspapier vom 25. Juli¹⁰ vorliegenden – von der polnischen Seite im wesentlichen akzeptierten – Formulierungen in Richtung einer Reduzierung auf den deutsch-sowjetischen Text anstreben – wobei mit jeder Reduzierung das polnische Interesse an einem Vertrag abnimmt – oder

b) uns darauf konzentrieren, parallel zu dem Abkommen möglichst weitgehende Fortschritte zur konkreten Normalisierung der bilateralen Beziehungen in Form von Nebenabreden anzustreben.

Denn wir werden nicht beide Verhandlungsziele mit gleicher Intensität und mit gleichem Rang verfolgen können. Die Bereitschaft der Polen, unseren – für sie innenpolitisch heiklen – Anliegen auf humanitärem Gebiet entgegenzukommen, wird davon abhängen, wie weit wir den polnischen Anliegen in der Grenzfrage (vgl. Abschnitt II) entgegenkommen.

Folgende außen- und innenpolitische Überlegungen sprechen dafür, den Schwerpunkt auf die Alternative b) zu legen:

Außenpolitisch werden wir zu einem deutsch-polnischen Abkommen, das tatsächlich die Grenzfrage als Hindernis für die Entwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen überwindet, nur gelangen können, wenn wir der Intensität des polnischen Sicherheitsbedürfnisses Rechnung tragen. Hierfür wird es einerseits auf den Vertragstext selbst, andererseits vor allem auf dessen Interpretation ankommen. Moskau mag einen Dissens in der Interpretation hinnehmen, Warschau kann es nicht. Um das „Verständnis für den Wunsch des polnischen Volkes, in gesicherten Grenzen zu leben“, in die Tat umzusetzen, wird die Bundesregierung in der Ratifizierungsdebatte deutlich aussprechen müssen, daß zwar formal die Verhandlungsoption einer künftigen gesamtdeutschen Regierung offenbleibt, weil die Bundesrepublik nur für sich sprechen und nur sich selbst verpflichten kann – sich also strenggenommen über die Präjudizierung einer gesamtdeutschen Regierung weder so noch so zu äußern vermag –, daß wir aber angesichts der Entwicklung seit 1945 und angesichts der Haltung aller Siegermächte in einem Friedensvertrag nicht mit einer Änderung der gegenwärtigen Grenzen rechnen.

Diese Klarstellung liegt nicht nur im Interesse der deutsch-polnischen Beziehungen. Sie würde auf längere Sicht auch unserem Anliegen der Wiederverei-

¹⁰ Korrigiert aus: „27. Juli“.

nigung dienen, für das wir um so weniger mit Sympathie unserer Nachbarstaaten rechnen können, je ungewisser wir unsere Vorstellungen über die Grenzen eines wiedervereinigten Deutschland lassen.

Innenpolitisch dürfte die Frage, ob die Bundesregierung ein deutsch-polnisches Abkommen vor Parlament und Öffentlichkeit vertreten kann, wesentlich stärker als von den begrenzten Möglichkeiten zur Verbesserung des Vertragstextes davon abhängen, wie weit die Bundesregierung verdeutlichen kann, daß ein solches Abkommen den Weg für die von der breiten Mehrheit des deutschen Volkes gewünschte deutsch-polnische Aussöhnung öffnet. (Dabei kommt für das deutsch-polnische Abkommen den humanitären Problemen – Familienzusammenführung, Verwandtenbesuche – eine ähnliche Bedeutung zu, wie der Berlin-Frage für den deutsch-sowjetischen Vertrag.¹¹⁾

IV. Sachstand und Vorschläge hinsichtlich der „Nebenabreden“

Wenn man diesen Überlegungen im wesentlichen folgt, sollten die weiteren Verhandlungen von uns in erster Linie mit dem Ziel geführt werden, klare Absprachen darüber zu treffen, auf welche Weise der vorgesehene Artikel III des Abkommens (Normalisierung der Beziehungen) konkretisiert werden soll.

Die polnische Delegation hat in den bisherigen Gesprächen betont, daß die polnische Regierung das angestrebte Abkommen als ersten Schritt zur Normalisierung der bilateralen Beziehungen ansieht. Die polnische Seite hat im Verlauf der Verhandlungen in zunehmendem Maß Verständnis für unseren Wunsch gezeigt, konkrete Fortschritte im Normalisierungsprozeß bereits parallel zu Unterzeichnung und Ratifizierung des Abkommens einzuleiten. Sie hat sich jedoch bindenden Zusagen bisher weitgehend entzogen, weil sie offensichtlich zunächst eine Einigung über den Abkommenstext anstrebe.

Wir haben in den deutsch-polnischen Gesprächen bisher folgende Punkte zur Diskussion gestellt:

- Erleichterung der Familienzusammenführung
- Erleichterung von Verwandtenbesuchen
- Minderheitenrechte für Deutsche in Polen
- Allgemeine Liberalisierung des Reiseverkehrs
- Entwicklung der kulturellen Beziehungen
- Normalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen (diplomatische und konsularische Beziehungen)

Im einzelnen ist der Sachstand zu den vorgenannten Themen wie folgt:

Familienzusammenführung

Unser Anliegen: Möglichkeit der Umsiedlung für alle Personen, die dies wünschen und die wir aufzunehmen bereit sind.

Wir haben keine Einwendungen dagegen erhoben, daß diese Umsiedlung wie bisher von den Rotkreuzgesellschaften beider Länder betreut und unter dem Stichwort „Familienzusammenführung“ durchgeführt wird.

¹¹ Zu diesem Satz handschriftliche Bemerkung des Ministerialdirektors von Staden: „Nein, dies sind verschiedene Größenordnungen. Berlin ist eine ‚Sicherheitsfrage‘ ersten Ranges.“

Polnische Haltung: Verständnis für unser Anliegen, jedoch Beharren darauf, daß es sich um polnische Staatsangehörige und somit um eine innerpolnische Angelegenheit handele, über die ein zwischenstaatlicher Vertrag nicht geschlossen werden könne. Generelle Andeutung polnischer Bereitschaft, bisheriges Verfahren großzügiger zu handhaben (im Durchschnitt der letzten Jahre sind jährlich 10000 Personen aus Polen in die BRD umgesiedelt) sowie Bereitschaft, im Zusammenhang mit den Abkommen Erklärung der polnischen Regierung in diesem Sinne abzugeben.

Die polnische Seite war in letzter Verhandlungsrunde¹² jedoch noch nicht bereit, Text einer solchen Erklärung zu erörtern. Sie hat sich ferner bisher nicht auf Zahlen festgelegt.

Vorschlag: Abgestimmte polnische Erklärung, die veröffentlicht wird. Parallel hierzu vertrauliche Absprachen zwischen Ministern und Regierungschefs, auf die wir uns berufen können.¹³

Verwandtenbesuche

Unser Anliegen: Generelle Erleichterung von Verwandtenbesuchen, die bisher in vielen Fällen von polnischer Seite durch Visa- oder Ausreiseverweigerungen unmöglich gemacht werden.

Polnische Haltung: Verständnisvolle Haltung ohne konkrete Festlegung. Mit polnischem Außenministerium ist jedoch abgesprochen, daß wir konkrete Be schwerdefälle an polnisches Außenministerium weitergeben.

Vorschlag: Polnische Zusicherung, daß Visa und Ausreisegenehmigungen für Verwandtenbesuche großzügig erteilt werden.

Minderheitenrechte

Unser Anliegen: Im Gegensatz zur Sowjetunion, Rumänien, Ungarn und der ČSSR gibt es in Polen keinerlei Minderheitenrechte für Deutsche.

Polnische Haltung: innenpolitisch gegenwärtig nicht möglich.

Vorschlag: Thema in der Diskussion halten.

Allgemeine Liberalisierung des Reiseverkehrs

Unser Anliegen: Beseitigung von administrativen Schranken auf polnischer Seite, insbesondere der Diskriminierung Reisender aus der BRD durch höhere Tagessätze beim Zwangsumtausch von Devisen gegenüber allen anderen europäischen Staaten.

Polnische Haltung: Bisher keine Zusicherungen.

Vorschlag: Polnische Zusicherung, daß Diskriminierung durch Senkung auf üblichen Tagessatz (5 statt 7 ½ \$) beseitigt wird und Möglichkeiten weiterer Reiseerleichterungen erörtert werden sollen.

Entwicklung der kulturellen Beziehungen

Polnische Haltung: Bereitschaft, Aufnahme von Beziehungen zwischen deutschen und polnischen kulturellen Institutionen zu ermöglichen und kulturelle Beziehungen zu „entfrosten“; jedoch zunächst noch kein förmliches Abkommen.

12 Zur fünften Runde der Gespräche mit Polen vom 23. bis 25. Juli 1970 in Warschau vgl. Dok. 336.

13 Zum Entwurf der Bundesregierung für eine Erklärung der Bundesrepublik und für eine Erklärung von Polen über humanitäre Fragen vgl. Dok. 458, Anm. 4.

Vorschlag: Vereinbarung, daß zwischen Außenministerien Möglichkeiten zur faktischen Entwicklung der kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen laufend geprüft werden.

Normalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen

Polnische Haltung: Ablehnung einer Verbindung zwischen deutsch-polnischem Abkommen und Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Begründung, Polen wünsche zwar auch Aufnahme diplomatischer Beziehungen, könne sich aber mit Rücksicht auf Verbündete nicht auf Zeitpunkt festlegen.

Warschau scheint jedoch bereit, unsere Handelsvertretung de facto als diplomatische Mission zu behandeln (normaler Arbeitskontakt mit Außenministerium, Einladung zu Veranstaltungen für das diplomatische Korps in den letzten Monaten).

Warschau ist bereit, Handelsvertretungen mit weitgehenden konsularischen Befugnissen auszustatten. Über entsprechende Vereinbarung sind deutsch-polnische Verhandlungen aufgenommen worden.¹⁴

Vorschlag: kein Druck auf polnische Seite. Diplomatische Beziehungen liegen im Interesse beider Seiten, wir sollten uns nicht in Rolle des Bittstellers begeben. Die von polnischer Seite eingeschlagene Richtung einer De-facto-Lösung würde die wesentlichen praktischen Bedürfnisse decken. Wir könnten anstreben, durch polnische Zusicherungen diese Lösung zu festigen.

Alle diese Punkte sollten in der bevorstehenden Schlußphase der Verhandlungen mit der polnischen Seite auch auf der Ebene der Minister und der Staatssekretäre noch einmal möglichst eingehend besprochen werden, um polnische Bereitschaft zur Einleitung weiterer Schritte zur Normalisierung der bilateralen Beziehungen (Art. III) möglichst weitgehend zu klären und zu verbindlichen Vereinbarungen zu führen.

Gezeichnet mit der Maßgabe der Randbemerkungen.¹⁵

Staden

VS-Bd. 8959 (II A 5)

¹⁴ Zu den Verhandlungen vom 6. bis 9. Juli 1970 in Warschau über die Erweiterung der Befugnisse der Handelsvertretungen vgl. Dok. 262, Anm. 16.

¹⁵ Dieser Satz wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Vgl. Anm. 9 und 11. Der handschriftliche Vermerk von Staden wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Bitte um Rücksprache unmittelbar nach Rückkehr aus USA, um Verhandlungslinie fürs Oktobergespräch in Bonn festzulegen.“ Dazu handschriftliche Bemerkung des Vortragenden Legationsrats Hallier: „Rücksprache hat stattgefunden (Besprechung) am 2.X.70, 10.00 bis 12.00 [Uhr].“

427

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II A 1-83.60/1-1628/70 geheim**14. September 1970¹**

Herrn Staatssekretär²

Betr.: Besondere Konsultationen der Bonner Vierergruppe auf Direktorenebene am 18./19. September in Bonn³;
hier: Studie der Bonner Vierergruppe⁴

Zweck der Vorlage:

Weisung für den deutschen Vertreter in der Direktorenkonsultation.

Entscheidungsvorschlag:

- 1) Die Studie sollte grundsätzlich gebilligt werden.
- 2) In der noch nicht ganz geklärten Frage einer Berlin-Vertretung in der UNO im Falle einer deutschen Mitgliedschaft sollten wir eine Empfehlung der Studie für eine Regelung nach Maßgabe der jetzigen Praxis in den internationalen Organisationen befürworten.
- 3) Wir sollten anregen, daß die Direktoren die Studie den vier Außenministern auf dem nächsten Treffen mit dem Vorschlag vorlegen, die Empfehlungen im Sinne einer gemeinsamen Position in der Deutschland- und Berlinfrage anzunehmen.⁵

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

² Hat Staatssekretär Frank vorgelegen.

³ Zur Sondersitzung der Bonner Vierergruppe vgl. Dok. 435 und Dok. 436.

⁴ Zur Studie über die Auswirkungen der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung auf die alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten für Berlin und Deutschland als Ganzes vgl. zuletzt Dok. 348.

Mit Schreiben vom 24. August 1970 teilte Ministerialdirigent Gehlhoff dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen und dem Bevollmächtigten des Landes Berlin beim Bund zum Stand der Arbeiten in der Bonner Vierergruppe mit: „1) Die Außenminister der drei Westmächte und der Bundesrepublik Deutschland haben in ihrer Tagung in Rom am 25. Mai 1970 der Bonner Vierergruppe den Auftrag erteilt, eine Studie über die Auswirkungen der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung auf die alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten für Berlin und Deutschland als Ganzes vorzulegen. 2) Eine erste Fassung dieser Studie wurde im Juli in mehreren Ressortbesprechungen erörtert. Anschließend wurde sie aufgrund der Stellungnahmen der vier Regierungen in der Bonner Vierergruppe weiter behandelt.“ Als Ergebnis der Konsultationen sei eine zweite Fassung ausgearbeitet worden: „Die neue Fassung legt stärker als bisher das Gewicht auf die ‚Maßnahmen‘ im Sinne einer gemeinsamen Politik der Bundesrepublik Deutschland und der Drei Mächte in der Deutschlandfrage. In dieser Hinsicht geht die Studie davon aus, daß das Interesse der DDR an der Entwicklung ihrer Außenbeziehungen ein wesentliches Mittel ist, um a) die von westlicher Seite gewünschten Regelungen in Berlin und zwischen BRD und DDR zu erreichen und b) die weltweite Anerkennung der DDR möglichst in Formen zu leiten, welche den Eindruck einer Besiegelung der Spaltung Deutschlands vermeiden.“ Vgl. VS-Bd. 4499 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

⁵ Der Passus „im Sinne ... anzunehmen“ wurde von Ministerialdirektor von Staden eingeklammert. Dazu vermerkte er handschriftlich: „im Sinne ihrer gemeinsamen Absichten, die sie nach Möglichkeit verwirklichen wollen“.

Sachdarstellung:

- 1) Aufgrund des Auftrags der vier Außenminister (Treffen in Rom am 25. Mai 1970⁶) hat die Bonner Vierergruppe eine Studie über die Deutschland- und Berlinpolitik der Bundesregierung und die alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten ausgearbeitet. Sie steht auf der Tagesordnung der Direktorenkonsultation am 18./19. September. In der anliegenden zweiten Fassung der Studie⁷ sind u. a. die Anregungen des Bundeskanzleramts, des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen und der Landesvertretung Berlin berücksichtigt. Weitere zumeist kleinere Änderungsvorschläge werden gegenwärtig konsultiert.
- 2) Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß zum Schutz der alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten im Rahmen der Deutschland- und Ostpolitik geeignete Vorkehrungen getroffen werden sollten, um den sonst möglichen Eindruck einer Ersatz-Friedensvertrags-Regelung zu vermeiden und zu verhindern, daß die Position der Drei Mächte in Berlin, besonders hinsichtlich der Zugangswege durch die DDR, erschwert wird.

Sie empfiehlt deshalb insbesondere

- die Klarstellung der westlichen Position in der Deutschlandfrage (Friedensvertrags-Vorbehalt⁸, Ziel der Einheit Deutschlands, Fortgeltung der Vier-Mächte-Verantwortung) im Rahmen der von uns gewünschten innerdeutschen Regelung und bei einer nachfolgenden besonderen Regelung der Beziehungen der Drei Mächte zur DDR;
 - die Sicherung Berlins, besonders der Zugangswege, in den ins Auge gefassten Vereinbarungen mit der Sowjetunion (Berlinregelung und zu gegebener Zeit Vereinbarung über die UNO-Mitgliedschaft beider deutscher Staaten), die für die DDR in geeigneter Weise verbindlich zu machen wären;
 - Aufschub, soweit möglich, der Aufnahme von Beziehungen der DDR zu dritten Staaten und ihre Aufnahme in internationale Organisationen bis nach der Erreichung der vom Westen gewünschten Regelung (zumindest Berlin und innerdeutscher Vertrag);
 - Bitte an die NATO-Staaten und andere befreundete Länder, zu gegebener Zeit bei Beziehungsaufnahme mit der DDR einen Vorbehalt hinsichtlich der fortgeltenden Vier-Mächte-Verantwortung anzubringen.
- 3) Das Konzept der Studie für eine abgestimmte deutsch-alliierte Politik in der Deutschlandfrage (vgl. anliegendes Schema⁹) beruht auf der Erwägung, daß das Interesse der DDR an der Entwicklung ihrer Außenbeziehungen, besonders zu den westlichen Industriestaaten, zur Erreichung von Sonderregelungen nutzbar gemacht werden sollte, die den Eindruck einer endgültigen Lösung der Deutschlandfrage im Sinne der Spaltung vermeiden. Die Studie faßt demgemäß eine Freigabe der DDR-Außenbeziehungen in drei Phasen als wünschenswert ins

⁶ Für die Direktive der Außenminister Scheel, Rogers (USA), Schumann (Frankreich) und Stewart (Großbritannien) vgl. Dok. 236.

⁷ Dem Vorgang beigelegt. Vgl. VS-Bd. 4499 (II A 1).

⁸ Zu diesem Wort handschriftliche Bemerkung des Ministerialdirektors von Staden: „Wird nicht ausdrücklich vorgeschlagen.“

⁹ Dem Vorgang beigelegt. Für das „Konzept der Studie“ für die weitere Politik der BRD und der Drei Mächte in der deutschen Frage“ vgl. VS-Bd. 4499 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

Auge: (1) Sonderregelungen in Deutschland (Berlin, BRD-DDR), (2) UNO-Regelung und Sonderregelung der Beziehungen Drei Mächte – DDR auf der Grundlage der vorgenannten Sonderregelungen und (3) Aufnahme der DDR in andere internationale Organisationen und Beziehungsaufnahme mit dritten Staaten, wobei Vorbehalte unter Hinweis auf die vorhergehenden Sonderregelungen anzustreben wären, um die weitere „Offenheit“ der Deutschlandfrage möglichst weltweit zu dokumentieren. Dabei kann von deutscher Seite die zweite Phase nicht als Bedingung für die dritte Phase festgelegt werden, da wir in den Absichtserklärungen gegenüber der Sowjetunion eine generelle Freigabe der DDR-Außenbeziehungen nur von einer innerdeutschen Regelung abhängig gemacht haben.

4) Von den in den Konsultationen über die Studie bisher noch nicht ganz geklärten Fragen betrifft die wichtigste die Vertretung Berlins in den Vereinten Nationen im Falle einer deutschen Mitgliedschaft. Soweit die Vertretungsfrage nicht in den Berlinverhandlungen geregelt wird, streben die Drei Mächte für die UNO ein sogenanntes „two tiers principle“ an, nach dem West-Berlin im Sicherheitsrat von den Drei Mächten und in den Ausschüssen der Generalversammlung von der Bundesrepublik vertreten würde – aufgrund alliierter Ermächtigung zur Vertretung in bestimmten (positiv enumerierten) Bereichen. Die deutsche Seite wünscht dagegen eine Regelung im UNO-Rahmen nach Maßgabe der bestehenden Regelung aufgrund der alliierten Briefe von 1952/54.¹⁰

Begründung des Entscheidungsvorschlags:

Zu Vorschlag 1:

Die Studie hat trotz äußerer Mängel, besonders ihrer Länge, zu einem nützlichen gründlichen Meinungsaustausch zwischen uns und den Drei Mächten beigetragen, der als Ergebnis eine weitgehende Übereinstimmung der Meinungen zum weiteren Vorgehen in der Deutschland- und Berlinpolitik erbracht hat. Im einzelnen sind in der anliegenden Fassung der Studie die Wünsche der deutschen Seite, besonders auch die Anregungen des Bundeskanzleramts, des BMB und der Landesvertretung Berlin, weitgehend berücksichtigt.

¹⁰ Zu den Schreiben der Drei Mächte vom 26. Mai 1952 an Bundeskanzler Adenauer in der Fassung des Schreibens Nr. X vom 23. Oktober 1954 vgl. Dok. 11, Anm. 11.

Am 1. September 1970 fand zur Behandlung der Frage der Vertretung von Berlin in der UNO in der Studie der Bonner Vierergruppe eine weitere Ressortbesprechung unter Beteiligung des Bundeskanzleramts, des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen und des Bevollmächtigten des Landes Berlin beim Bund statt. Dazu notierte Legationsrat von Braunmühl am 3. September 1970: „Es bestand Einvernehmen, daß die jetzige Darstellung nicht glücklich ist. Wir sollten das ‚two tiers principle‘ möglichst eliminieren und höchstens als Rückfallposition beibehalten“. Ferner sollte die Bundesregierung, „zumindest in den Konsultationen mit den Alliierten, auf die Parallele West-Berlin/Ostberlin hinweisen und vermeiden, daß schon im Planungsstadium in der Frage der Vertretung West-Berlins nachgegeben wird. Unsere Position sollte sein, daß West-Berlin in der UNO in gleicher Weise vertreten wird wie heute in den internationalen Organisationen, nämlich auf der Grundlage des Briefwechsels mit den Drei Mächten von 1952/54. Dafür wollten wir [die] Zustimmung der Sowjets zu erreichen suchen. Um dies zu erleichtern, sollte auf den Gesichtspunkt der Delegation der Vertretungsbefugnis durch die Drei Mächte hingewiesen werden. Diese Vertretungsbefugnis können die Alliierten zurücknehmen; außerdem können sie die Vertretung in einzelnen Fällen ad hoc an sich ziehen (z. B. bei Sicherheitsfragen, die vor dem Sicherheitsrat abhängig werden). Diese Regelung ist von unserem Standpunkt einer von vornherein auf bestimmte positiv enumerierte Bereiche begrenzten Vertretungsbefugnis vorzuziehen.“ Vgl. VS-Bd. 4499 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

Zu Vorschlag 2:

Hinsichtlich der Frage der Berlinvertretung in der UNO (oben Nr. 4) würde das „two tiers principle“ einen Rückschritt gegenüber der jetzigen Regelung bilden. Es besteht kein Anlaß, sich bereits im Planungsstadium auf derartige Konzessionen gegenüber den Sowjets einzustellen. Vielmehr sollten wir anstreben, eine UNO-Vereinbarung zur Regelung dieser Frage mit den Sowjets auszunutzen, soweit die Frage nicht in den Berlin-Gesprächen angemessen geregelt ist.

Zu Vorschlag 3:

Die von den Direktoren ausgesprochenen Empfehlungen sollten von den vier Regierungen angenommen werden, um eine gemeinsame Position für die künftige Entwicklung in der Deutschland- und Berlinfrage herzustellen. Die Empfehlungen sind so flexibel formuliert, daß sie unserer künftigen Politik genügend Spielraum lassen. Eine Vorlage an die Außenminister würde einen zusätzlichen Grund für ein von uns gewünschtes besonderes Außenministertreffen geben.¹¹

Staden

VS-Bd. 4499 (II A 1)

428

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Ruth

II B 2-81.30/2-2700/70 VS-vertraulich

14. September 1970

Betr.: MBFR;

hier: Deutsch-amerikanischer Gedankenaustausch am 14. September
1970

Am heutigen Gespräch über MBFR nahmen auf amerikanischer Seite Mr. Sloss (State Department, Abteilung für politisch-militärische Fragen) und Mr. Gaunett (amerikanische Botschaft) teil. In dem Gespräch wurde im wesentlichen der Inhalt von FS VS-v aus Washington vom 3. September (AZ.: II B 2-81.30/2 Nr. 2621/70 VS-v¹) bestätigt. Aus dem Gespräch sind folgende Einzelheiten festzuhalten:

¹¹ Der Passus „Zu Vorschlag 3 ... Außenministertreffen geben“ wurde von Ministerialdirektor von Staden eingeklammert. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Insofern gilt das heute mittag Besprochene. Die Formulierung zu 3) eingangs habe ich entsprechend geändert.“

¹ Gesandter Noebel, Washington teilte mit, daß „die Studie über MBFR“ am 31.8. zum zweiten Mal im Defense Program Review Committee des National Security Council (Mitglieder: Kissinger, Packard, Johnson) behandelt worden sei. Nach Informationen des amerikanischen Außenministeriums seien in der Studie „vier Kategorien von Möglichkeiten zu MBFR herausgearbeitet worden: a) kleine proportionale Verminderung der Streitkräfte (5 % oder 10 %); b) größere proportionale Verminderung der Streitkräfte (bis zu 30 %); c) asymmetrische Streitkräfteverminderung; d) beiderseitige Verminderung der in Europa eingesetzten nuklearen Waffen (sogenannte ‚europäische SALT‘). Bei allen Kategorien sollen Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt geprüft werden, daß a) nur sowjetische und amerikanische Streitkräfte vermindert werden; b) die Gesamtstreitkräfte der beiderseitigen Al-

I. Die amerikanische Regierung hat vor drei Monaten eine MBFR-Studie begonnen.² Sie wurde durch SALT angeregt. Ein erster Bericht wurde vor 10 Tagen mit Beratern des Präsidenten³ besprochen. Diese Besprechung resultierte in dem Auftrag, die bisherige Studie weiter zu detaillieren. Dabei sollen vor allem vier Aspekte näher untersucht werden, und zwar jeweils unter dem Aspekt Stationierungs-/einheimische Truppen.

1) Eine begrenzte, ausgewogene Streitkräfteverminderung von etwa 10%. Eine so begrenzte Reduktion ist nach amerikanischer Auffassung militärisch relativ unproblematisch.

2) Eine größere, ausgewogene Verminderung der Streitkräfte (30%). Eine Veränderung dieses Ausmaßes sei für die Allianz ungünstig. Sie stelle vor allen Dingen das schwierige Problem des „re-deployment“.

3) Asymmetrische Studien:

Dabei komme es darauf an, die Möglichkeit der Ausbalancierung der bestehenden Asymmetrien durch verschiedenartige Elemente zu untersuchen (sowjetisches Übergewicht bei den Panzern). Man müsse sich klar darüber sein, daß ein Versuch des Ausgleichs der Asymmetrien schwer zu verhandeln sei.

4) Die nukleare Komponente:

Man habe Anlaß anzunehmen, daß die Sowjetunion ein gewisses Interesse an einer Verminderung der Trägermittel für nukleare Waffen habe. Dies treffe insbesondere für die taktische Luftwaffe zu. Dieses Interesse sei während der SALT deutlich geworden. Es sei zu prüfen, ob dieses Problem in die MBFR-Diskussion eingeführt werden solle.

II. In den gegenwärtigen Studien versuchten die Amerikaner, Baukastenelemente zu definieren, wie dies mit Erfolg auch bei SALT angewandt worden sei. Dabei spielten drei Kategorien eine besondere Rolle: Panzer, Artillerie und Flugzeuge. Erste Ergebnisse seien Ende des Monats zu erwarten. Danach werde eine weitere Periode der Überprüfung folgen, bevor Optionen formuliert und in der NATO eingeführt werden können.⁴

Die amerikanischen Gesprächspartner stimmten im übrigen darüber überein, daß es zweckmäßig wäre, über dieses Thema mit uns in Verbindung zu bleiben. Mr. Sloss hielt es für möglich, daß man am Rande der Sitzung der Abrüstungsexperten Anfang Oktober⁵ die bisherigen Ergebnisse vergleichen könne.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1604

lianzenysteme einbezogen werden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1803; VS-Bd. 4553 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1970.

2 Vgl. dazu auch Dok. 392.

3 Richard M. Nixon.

4 Gesandter Noebel, Washington, berichtete am 3. September 1970, daß der Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, „neuerdings größeres Interesse an MBFR haben“ solle und „eine umfassende Überprüfung des Komplexes an, ähnlich derjenigen, die für strategische Waffen zur Vorbereitung von SALT angestellt worden sei“, anstrebe: „Kissinger sei besonders an den Möglichkeiten asymmetrischer Verminderungen interessiert. Nach den Erfahrungen bei SALT glaubt er, daß entsprechende Vorschläge negotiabel sein könnten. Leitgedanke sei dabei, einzelne Komplexe – etwa Panzer und Panzersababwehr – herauszugreifen und nach dem Bausteinprinzip zu versuchen, die bestehenden Asymmetrien auszugleichen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1803; VS-Bd. 4553 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1970.

5 Die Sitzung der NATO-Abrüstungsexperten fand vom 6. bis 8. Oktober 1970 in Brüssel statt.

III. In der Frage des Zusammenhangs zwischen MBFR und KSE stimmten die amerikanischen Gesprächspartner mit uns überein, daß über MBFR gesondert verhandelt werden könne, daß aber das Problem der militärischen Konfrontation und damit MBFR auf jeder Konferenz über die Sicherheit in Europa angesprochen werden müsse. Die Vereinigten Staaten haben sich damit offensichtlich unserer Auffassung vom Zusammenhang zwischen MBFR und KSE weitgehend angenähert.

Für die Dezember-Sitzung des NATO-Rates⁶ werden keine wesentlichen materiellen oder prozeduralen Initiativen erwartet, doch hoffe man, im Rahmen der NATO zu Gemeinsamkeiten hinsichtlich Beurteilung des Warschauer Memorandum⁷ und der Optionen für künftige Verhandlungen zu kommen. Ein besonderer Zeitdruck bestehe z. Z. nicht, doch müsse man den von dem KSE-Vorschlag ausgehenden Druck beachten. Im übrigen bestehe jetzt in Washington ein stärkeres Interesse an MBFR, als dies noch im Frühjahr der Fall war.

IV. Wir haben betont, daß uns an der Fortsetzung des deutsch-amerikanischen Gedankenaustausches gelegen ist, zumal auch wir uns mit dem Problem der „building blocks“ befaßten.⁸ Auch ein Gedankenaustausch über Verifikationsprobleme sei für uns angesichts der von uns vorzulegenden Studie⁹ von Nutzen.

Im Blick auf DB Nr. 1792 vom 2. September 1970 geheim aus Washington¹⁰stellten wir klar, daß in Gesprächen, die von uns mit der Sowjetunion geführt

⁶ Zur NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970 in Brüssel vgl. Dok. 586.

⁷ Zu den Vorschlägen der Konferenz der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten vom 21./22. Juni 1970 (Budapester Memorandum) vgl. Dok. 276, Anm. 4.

⁸ Am 29. September 1970 übermittelte Vortragender Legationsrat I. Klasse Menne der Ständigen Vertretung bei der NATO in Brüssel den Text eines Arbeitspapiers für die MBFR-Arbeitsgruppe der NATO. Darin wurden Vorschläge formuliert zur Entwicklung von Elementen („building blocks“) künftiger Verhandlungsoptionen der NATO in der Frage einer Truppenreduzierung. In einer solchen Untersuchung könnten folgende Elemente bzw. Bausteine, die in sich geschlossene Bestandteile einer Reihe von Optionen bildeten, geprüft werden: 1) der Raum der Reduzierung; 2) die Art der Reduzierung; 3) der Umfang der Reduzierung; 4) die Umrechnung der Reduzierungsquote; 5) der zeitliche Ablauf der Reduzierung; 6) die atomare Komponente; 7) die Verifikation: „Der Vorteil einer allgemeinen Elemente-Untersuchung würde darin liegen, daß Bewertung, Auswirkungen und Argumente zunächst ohne Bindung an bestimmte Verhandlungsvorschläge untersucht werden könnten. Das würde es zulassen, a) bereits vor eventuellen MBFR-Verhandlungen optimale eigene Verhandlungsoptionen zusammenzustellen sowie b) während eventueller MBFR-Verhandlungen in kurzer Zeit Aussagen über Auswirkungen und Eignung östlicher Vorschläge zu gewinnen. Damit könnten Verhandlungen über MBFR flexibel und in ständiger Kenntnis des eigenen Verhandlungsspielraumes geführt werden.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 4548; VS-Bd. 4553 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1970.

⁹ Vortragender Legationsrat I. Klasse Mertes übermittelte am 30. September 1970 der Ständigen Vertretung bei der NATO in Brüssel ein vom Bundesministerium der Verteidigung in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt erstelltes Arbeitspapier zur Frage der „Verifikation beiderseitiger ausgewogener Truppenreduzierungen“ mit der Bitte, es in der Arbeitsgruppe MBFR der NATO vorzulegen. Vgl. VS-Bd. 4553 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1970.

Vgl. dazu weiter Dok. 452, Anm. 11.

¹⁰ Gesandter Noebel, Washington, übermittelte die Äußerung des stellvertretenden Abteilungsleiters in der amerikanischen Abrüstungsbehörde, Day, „man habe in der Abrüstungsbehörde aus den deutsch-sowjetischen Besprechungen anlässlich der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages den Eindruck gewonnen, daß die sowjetische Regierung ein gewisses Interesse an MBFR habe, sofern a) es sich nur um einen kleinen Schritt handele; b) die Reduzierung zunächst nur amerikanische und sowjetische Truppen erfasse; dies verstanden die Sowjets nämlich – wie Day ziemlich sicher zu wissen glaubte – unter dem im Budapester Memorandum der Warschauer-Pakt-Staaten verwendeten Begriff der „ausländischen Streitkräfte“; c) die Reduzierung aufgrund einer amerikanisch-sowjetischen Vereinbarung, vielleicht eines informellen ‚arrangements‘, vorgenommen werde.“ Vgl. VS-Bd. 4553 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1970.

wurden, kein ausdrückliches sowjetisches Interesse an einer Bilateralisierung der MBFR deutlich geworden sei. Die Sowjetunion müsse nach unserer Meinung davon ausgehen, daß die Basis der römischen Erklärung¹¹ unverändert gültig sei. Die amerikanischen Gesprächspartner bestätigten, daß auch nach ihrer Auffassung für MBFR nur ein in der Allianz abgestimmtes multilaterales Verfahren in Frage komme.

Ruth

VS-Bd. 4553 (II B 2)

429

Aufzeichnung des Parlamentarischen Staatssekretärs Moersch

P.St.S. 721/70 geheim

16. September 1970¹

Betr.: Gespräch Bundeskanzler mit Dr. Barzel über Berlin am 16. September 1970

In der Gesprächsrunde beim Bundeskanzler mit Herrn Barzel und Herrn Stücklen trug zunächst Herr Dr. Barzel das von ihm niedergeschriebene Papier vor (s. Anlage²). Der Bundeskanzler ging dieses Papier durch und bemerkte zu I. Seite 1³ zu dem Satz: „Sie muß garantiert und störfrei werden und die deutsche Einheit offenhalten. Einseitige, jederzeit reversible Akte der anderen Seite genügen nicht“, daß die Instrumente einer solchen Lösung, nämlich der Garantie, verschieden sein könnten.

Zu III. Punkt 2⁴: „Die Verantwortung für freien Zugang“ bemerkte der Bundeskanzler, es habe ja nie einen wirklich freien Zugang gegeben. Herr Dr. Barzel wies darauf hin, daß der Akzent auch nicht auf „frei“ liege, sondern auf der Fest-

¹¹ Für den Wortlaut der Erklärung des NATO-Ministerrats vom 27. Mai 1970 vgl. NATO FINAL COMMUNIQUÉS, S. 237f. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 318f.

1 Hat Bundesminister Scheel vorgelegen.

2 Dem Vorgang beigefügt. Vgl. VS-Bd. 9753 (Parlamentarischer Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1970. Für Auszüge vgl. Anm. 3 bis 7.

3 Absatz I des Arbeitspapiers des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel vom 11. September 1970: „Es geht um eine befriedigende Berlinlösung für die Zeit der deutschen Spaltung. Sie muß garantiert und störfrei werden und die deutsche Einheit offenhalten. Einseitige, jederzeit reversible Akte der anderen Seite genügen nicht. Welchen Sinn hätte der deutsch-sowjetische Vertrag, wenn die östliche Seite Berlin weiter als Konfliktthebel benutzen könnte? Mit anderen Worten: Für Westberlin muß gesicherte Konfliktfreiheit erreicht und gewährleistet werden.“ Vgl. VS-Bd. 9753 (Parlamentarischer Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1970.

4 Absatz III, Ziffer 2 des Arbeitspapiers des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel vom 11. September 1970: „Die Verantwortung für freien Zugang zu Lande, auf dem Wasserwege und in der Luft, der störfrei gemacht werden muß, bleibt Sache der Vier Mächte. Die DDR darf beim Zugang zu Lande und auf dem Wasserwege höchstens die Identität überprüfen, nicht aber Personen an der Reise hindern oder aussondern. Der Warenverkehr muß ebenfalls von jeglicher Behinderung frei werden. Plombierte Züge und plombierte Warenladungen könnten diesem Ziele dienen.“ Vgl. VS-Bd. 9753 (Parlamentarischer Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1970.

stellung, daß dieser Zugang „störfrei“ gemacht werden müßte und die Verantwortung Sache der Vier Mächte bleibe.

Zu Punkt III. 3⁵, letzter Satz, die Präsenz des Bundes betreffend, wies der Bundeskanzler auf die Schwierigkeiten hin und schlug vor, die Worte: „die Vertretung Westberlins nach außen durch die Bundesrepublik Deutschland“ durch den Hinweis „sofern die Westmächte sich dies nicht selbst vorbehalten“ zu ergänzen.

Bei Punkt III. 4⁶ „Beseitigung aller Diskriminierungen“ stellte der Bundeskanzler durch Rückfrage fest, daß das im Vergleich zu Bundesbürgern gemeint sei.

Zu dieser Ziffer 4 hatte es vorher schon eine längere Diskussion zwischen dem Bundeskanzler und Dr. Barzel über die Bundesreisepässe gegeben, wobei der Bundeskanzler aus seiner persönlichen Erfahrung heraus den Hinweis machte, daß man sich vorstellen könne, bundesrepublikanische Reisepässe auszugeben, aber bei der ausstellenden Behörde den Vermerk anzubringen „durch Beauftragung der Mächte, die die oberste Gewalt in Berlin ausüben“ o. ä., um zwar die Gleichstellung, gleichzeitig aber die besonderen Rechtsbedingungen Berlins zu kennzeichnen.

Es bestand dann insofern Übereinstimmung, daß die in dem Papier von Dr. Barzel genannten Sonderfälle unter III. 5⁷ nicht unbedingt jetzt Verhandlungsgegenstand im einzelnen sein müßten, sondern auch nach einer generellen Regelung gelöst werden könnten (Steinstücken⁸ etc.).

Daraufhin wurde das Positionspapier vom 10. Juli⁹ besprochen. Ich verwies darauf, daß es sich hier um einen Diskussionsbeitrag unsererseits handelte, von

5 Absatz III, Ziffer 3 des Arbeitspapiers des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel vom 11. September 1970: „Die Zusammengehörigkeit Westberlins und der Bundesrepublik Deutschland drückt sich in den gewachsenen politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, finanziellen und kulturellen Bindungen aus. Die demokratisch-freiheitliche Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland gilt uneingeschränkt für Westberlin. Die enge Zusammengehörigkeit ist nicht nur eine Realität, sondern auch Gegenstand internationaler Verträge im Sinne des Artikels 4 des deutsch-sowjetischen Vertrages. Zu dieser Zusammengehörigkeit gehört u. a. die Finanzhilfe des Bundes für Westberlin, die Präsenz des Bundes in Westberlin und die Vertretung Westberlins nach außen durch die Bundesrepublik Deutschland gemäß den Vereinbarungen mit den drei Westmächten.“ Vgl. VS-Bd. 9753 (Parlamentarischer Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1970.

6 Absatz III, Ziffer 4 des Arbeitspapiers des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel vom 11. September 1970: „Verbesserungen für die Berliner: Beseitigung aller Diskriminierungen; Möglichkeit von Reisen in den Ostsektor, in die DDR und in die Ostblockländer mit dem Bundesreisepaß; Verbesserungen des innerstädtischen Verkehrs und der innerstädtischen Kommunikation.“ Vgl. VS-Bd. 9753 (Parlamentarischer Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1970.

7 Absatz III, Ziffer 5 des Arbeitspapiers des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel vom 11. September 1970: „Als Abnormitäten zu bewertende Zustände und Quellen völlig unnötiger Reibereien sollten beseitigt werden. Als Beispiel seien folgende genannt: a) Der Zugang in die Exklave Steinstücken sollte für alle Berliner, Westdeutsche und Ausländer möglich sein; ggf. kann die Lösung durch eine ‚Flurbereinigung‘ gefunden werden, in die unbewohnte Exklaven einbezogen werden. b) An der Sakrower Fähre, wo es schon mehrfach zu Schiffskollisionen gekommen ist, sollte eine vernünftige Regelung dadurch gefunden werden, daß die Wasserfahrzeuge die günstigste Fahrrinne, ohne Rücksicht auf die Demarkationslinie, benutzen können. c) Die Frage nach den Hoheitsrechten im Gelände der Deutschen Reichsbahn auf Westberliner Gebiet und die Frage der städtebaulichen Verwendungsmöglichkeit eines Teils des Geländes müssen gestellt werden. d) Die betriebliche Zuständigkeit für die Wasserstraßen in Westberlin sollte den zuständigen Westberliner Instanzen übertragen werden.“ Vgl. VS-Bd. 9753 (Parlamentarischer Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1970.

8 Steinstücken war eine zum Bezirk Zehlendorf (amerikanischer Sektor) gehörende Exklave von Berlin (West).

9 Für den Entwurf der Bundesregierung für eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 302.

dem man erst nach gründlichen Beratungen mit den betroffenen Mächten sehen könne, in welcher Form und ob er überhaupt Verhandlungsgegenstand werde. Man könne Endgültiges erst nach dem Gespräch der Vierer-Gruppe¹⁰ dazu sagen.

Dr. Barzel kam zurück auf seine allgemeine Anmerkung am Eingang des Gesprächs, man solle den Ausgangspunkt nicht zu bescheiden wählen, aber auch nicht übertreiben. Zu beachten sei besonders die Vertretung nach außen. Die Bundespässe für Berliner müßten z. B. überall gelten.

Herr Stücklen stellte in diesem Zusammenhang die Frage, ob denn die Sowjetunion aufgrund unseres Papiers für Ostberlin allein zuständig sein solle und ob dann nicht für Westberlin die Westmächte allein zuständig sein sollten. Der Bundeskanzler merkte dazu an, daß die geographische Lage wohl einen Unterschied ausmache, weil eben bei dieser Lösung die Zugangswege zu berücksichtigen blieben. Herr Stücklen bemerkte, daß bei der Verbesserung der Atmosphäre, die durch den Moskauer Vertrag doch nach Meinung der Regierung entstanden sei, die Berlin-Regelung im Geiste freundschaftlicher Beziehungen in unserem Sinne ziemlich weit gehen könne. Der Bundeskanzler antwortete, man gehe von einer verständigungsbereiten Sowjetunion aus, dürfe aber nicht übersehen, daß der Einfluß der DDR in diesen Fragen vielleicht größer sei, als gelegentlich angenommen werde.

Er warf an dieser Stelle ein, daß es wohl nützlich sei, wenn Staatssekretär Dr. Frank noch am Freitag¹¹ über die Gespräche in der Vierer-Gruppe Herrn Dr. Barzel orientiere und nicht, wie zunächst besprochen, die Orientierung in der kommenden Woche stattfinde.¹²

Dr. Barzel legte großen Wert darauf, daß die deutsche Anfangsposition mit den Westmächten voll abgestimmt ist und daß man einheitlich vorgeht. Er wies auch darauf hin, daß die Opposition sehr zurückhaltend sei. Sie hätte als Opposition ganz andere Dinge öffentlich tun oder verlangen können.

Nach Ansicht Dr. Barzels ist das Papier vom 10. Juli unvollständig. Besonders der Punkt 6 müßte doch sehr präzise geklärt werden, damit später keine Auslegungsprobleme entstehen. Was z. B. sei mit Verfassungsorganen gemeint? Es dürfe nicht das Verwaltungsgericht gemeint sein, sondern man müsse entsprechend der herrschenden Lehre definieren. Er legte besonderen Wert auf die Feststellung, daß er vor Negativkatalogen gegenüber der Sowjetunion insofern warnen müsse, als er in seiner Doktorarbeit¹³ über die Rechtsauffassung der Russen gearbeitet habe und die Russen der Meinung seien – entgegen unserer Auffassung –, daß alles verboten sei, was nicht ausdrücklich erlaubt sei. Das solle man sehr beachten. Die Sprache kam dann auf die Bundespräsidentenwahl.¹⁴ Die Russen hätten hier eine Darstellung gegeben über Kiesingers Ver-

10 Zur Sondersitzung der Bonner Vierergruppe am 18./19. September 1970 vgl. Dok. 435 und Dok. 436.

11 18. September 1970.

12 Der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Barzel wurde durch Staatssekretär Frank am 21. September 1970 unterrichtet. Vgl. dazu Dok. 437.

13 Vgl. Rainer BARZEL: Die verfassungsrechtliche Regelung der Grundrechte und Grundpflichten des Menschen: Zugleich eine rechtsvergleichende Studie, Dissertation Köln 1949.

14 Die Bundesversammlung wählte am 5. März 1969 in Berlin (West) Gustav Heinemann zum Bundespräsidenten.

halten, die nicht zutreffend sei. Über Bundestagsitzungen, Ausschußsitzungen u.ä. sprach Dr. Barzel nicht, wies aber immer wieder allgemein darauf hin, daß zu den Realitäten die jetzige Position und die jetzige Praxis gehören solle.

Zu den einzelnen Punkten war folgendes angemerkt worden:

Zu Punkt 2: Der Begriff „respektiert“ solle so gefaßt werden, daß sich keine Interpretation ergeben könne, die eine nachträgliche Legalisierung einseitiger Handlungen der DDR oder der sowjetischen Seite einschließe.

Punkt 3: Wieso die „Drei“ Mächte gegenüber der Sowjetunion erklären sollten?

Zu 3 b: Ob diese Formulierung mit dem Suspendierungsbrief¹⁵ übereinstimme und ob nicht die positiven Inhalte des Suspendierungsbriefes stärker hervorgehoben werden könnten, die für die politische Verbindung mit der Bundesrepublik sprechen.

Diese Frage kam wiederum zu Punkt 3 d hoch. Hier war der Wunsch zunächst, auch die Politik bei den Begriffen „Kultur“ und „Recht“ etc. zu erwähnen oder eine andere Form für die Erwähnung politischer Bindungen zu finden.

Zu Punkt 3 c: Ob ein Selektionsverfahren gemeint sei als Verschlechterung gegenüber der jetzigen Praxis.

Zu Punkt 3 e: Vorschlag von Dr. Barzel, hier evtl. die politischen Bindungen unterzubringen; es wird die Frage gestellt, ob das der Briefformel entspreche, außerdem die Anregung gegeben, statt „gestatten“ „beauftragen“ zu wählen.

Bei Punkt 5 c (1) wird die Formel „der Verkehr wird keinen Behinderungen unterworfen“ als zu allgemein und weich angesehen. Es sollte deutlicher gesagt werden – nach Meinung von Dr. Barzel und Herrn Stücklen –, daß auf den Verkehrswegen niemand festgehalten oder verhaftet werden dürfe, der nicht wegen einer Straftat zu belangen sei.

Zu Punkt 5 c (2) statt „die Abfertigung von Personen und Gütern soll“ müsse mindestens stehen „dürfen“.

Zu Punkt 5 c bemerkten die beiden Vertreter der CDU/CSU, sie hätten nicht verstanden, ob hier ein Ersatz für die Kommandantur gemeint sei. Das müsse jedenfalls klar sein. Der Bundeskanzler verwies z.B. auf die Aufgabe festzustellen, ob überhaupt eine Straftat im Sinne unserer Gesetze bei einem Festhalten vorliege und darüber eben dann von einer solchen Instanz befunden werden müsse, damit ein evtl. Recht zum Festhalten bei Straftaten nicht mißbraucht werden könne.

Punkt 7: Die Formulierung „die Vier Mächte werden sich darum bemühen“ sei viel zu schwach und gebe keine Garantie, daß etwas geschehe.

Allgemein wurde von Dr. Barzel und Herrn Stücklen empfohlen, wir sollten als Verhandlungsgegenstand auf die Praxis in Ostberlin hinweisen, die ja eine Minderung des ursprünglichen Vier-Mächte-Status darstelle; dadurch sollten für Westberlin positivere Ergebnisse herausgeholt werden.

Weiter kam die allgemeine Frage, ob eigentlich insgesamt die Beschreibung eines Zustandes gegeben werden solle oder etwas anderes. Nach dem Eindruck

¹⁵ Zur Suspendierung des Artikels 1, Absätze 2 und 3 der Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 durch das Schreiben BK/O (50) 75 vom 29. August 1950 vgl. Dok. 12, besonders Anm. 21, sowie Dok. 28, Anm. 22.

von Dr. Barzel sei unsere Position doch wohl so zu verstehen, daß sie die volle Zugehörigkeit Ostberlins zur DDR impliziere, ohne daß für uns eine entsprechende Leistung gegenüber Westberlin von der anderen Seite gegeben werden solle. Dr. Barzel ließ weitgehend offen, welche Verhandlungstaktik man einschlagen solle. Ihm komme es entscheidend auf den Ausgangspunkt an. Wenn die Alliierten wichtige Bedenken hätten und Einwände, oder wenn die Verhandlungen der Vier Mächte eine Veränderung der Gesichtspunkte ergäben, müsse man selbstverständlich darüber neu sprechen. Entscheidend sei, daß man eine optimale Lösung finde.

Soweit die wesentlichen Gesichtspunkte aus dem Gespräch.

Aus einer kurzen Unterrichtung des außenpolitischen Arbeitskreises der FDP-Fraktion möchte ich noch anmerken, daß meine Fraktionskollegen, ohne sich im einzelnen zu äußern, zu beachten baten, daß der Rechtsstatus von Westberlin bei den Vereinbarungen der Alliierten nicht vermindert werde, d.h., daß Sowjetrußland keine zusätzlichen Rechte für Westberlin erhalte.

Moersch

VS-Bd. 9753 (Parlamentarischer Staatssekretär)

430

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II A 5-82.00-94.27-2719/70 VS-vertraulich

16. September 1970¹

Dem Herrn Staatssekretär²

Betr.: Deutsch-tschechoslowakische Gespräche;
hier: Tschechoslowakische Initiative zur Einleitung deutsch-tschechoslowakischer Gespräche

Bezug: Aufzeichnung II A 5-82.00-94.27-2041/70 VS-v vom 15.7.1970³

Zweck der Vorlage: Unterrichtung über tschechoslowakische Initiative und Beantwortungsvorschlag.

1) Die beiden Vertreter des tschechoslowakischen Außenministeriums in der tschechoslowakischen Handelsvertretung, Botschaftsrat Dr. Mika und Bot-

1) Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse von Alten und Vortragender Legationsrätin Finke-Osiander konzipiert.

2) Hat Staatssekretär Frank am 21. September 1970 vorgelegen.

3) Ministerialdirektor von Staden schlug vor, einen „unspektakulären Arbeitskontakt“ zum tschechoslowakischen Außenministerium herzustellen. Dazu führte er aus: „Über die tschechoslowakische Handelsvertretung in Frankfurt war im April vereinbart worden, daß VLR I von Alten Mitte Mai anlässlich eines Besuchs bei unserer Handelsvertretung in Prag dort mit dem für die Bundesrepublik Deutschland zuständigen Sektionschef im tschechoslowakischen Außenministerium, Herrn Jiří Goetz, zusammentreffen sollte. Der Termin wurde zunächst von tschechoslowakischer Seite verschoben.“

schaftssekretär Dr. Kadnar, haben heute nach vorheriger Anmeldung im Referat II A 5 vorgesprochen, um mitzuteilen, daß die tschechoslowakische Seite begrüßen würde, wenn Herr von Alten in nächster Zeit nach Prag kommen könnte, um das Gespräch mit seinem „Gegenüber“ im tschechoslowakischen Außenministerium, Abteilungsleiter Goetz, zu führen, das schon seit längerer Zeit in Aussicht genommen sei.

Sie schlugen als Termin entweder die Zeit zwischen 21. und 24.9. oder den 30.9. vor. Überlegungen zur Substanz von Gesprächen oder Verhandlungen hatten die Herren nicht anzubieten; sie erklärten aber, daß Herr Goetz für das Gespräch Weisungen habe, die an höherer Stelle abgestimmt seien.

Herr Mika und Herr Kadnar machten deutlich, daß das Gespräch nach tschechoslowakischer Auffassung der Einleitung von deutsch-tschechoslowakischen Gesprächen dienen soll.

2) Herr von Alten und Frau Finke-Osiander verwiesen darauf, daß angesichts der veränderten Terminplanung in den deutsch-polnischen Gesprächen⁴ die Zeit vor der nächsten deutsch-polnischen Gesprächsrunde in Bonn⁵ höchstwahrscheinlich nicht mehr in Betracht kommen würde. Sie stellten Prüfung der Terminfrage und möglichst baldige Antwort in Aussicht.

3) Prag ist offenbar daran gelegen, daß einleitende Schritte für deutsch-tschechoslowakische Gespräche erfolgen, bevor die deutsch-polnischen Verhandlungen zum Abschluß kommen.

Aus unserer Sicht erscheint es zweckmäßig, die tatsächliche Aufnahme deutsch-tschechoslowakischer Gespräche aus arbeitstechnischen und taktischen Überlegungen zurückzustellen. Die Anknüpfung von Arbeitskontakten zwischen den beiden Außenministerien wäre dagegen nützlich. Sie könnte der Klärung und eventuell auch der Einflußnahme auf die tschechoslowakischen Vorstellungen dienen, die uns zur Zeit mangels Kontakten zwischen den beiden Außenministrieren unbekannt sind.

Wir können uns dem tschechoslowakischen Vorschlag im übrigen auch schwer entziehen, nachdem er seit mehreren Monaten zwischen den beiden Außenministerien in der Diskussion ist.

4) Es wird deshalb vorgeschlagen, der tschechoslowakischen Seite mitzuteilen, daß Herr von Alten im Laufe des Oktober (nach der deutsch-polnischen Ge-

Fortsetzung Fußnote von Seite 1611

ben. Wir haben uns gegenüber neuen tschechoslowakischen Terminvorschlägen seither auf Weisung von Herrn Staatssekretär Duckwitz ausweichend verhalten. Für diese Haltung war maßgebend, daß einerseits unklar war, wie weit diese Einladung eigenmächtig von der tschechoslowakischen Handelsvertretung ohne Abstimmung mit dem Außenministerium ausgesprochen worden war, und daß wir andererseits eine gleichzeitige Anwesenheit von Herrn Botschafter Emmel und von Herrn von Alten in Prag vermeiden wollten.“ Nach Abschluß der Wirtschaftsverhandlungen sollten nun die Vorstellungen der ČSSR hinsichtlich der Entwicklung der Beziehungen zur Bundesrepublik weiter geklärt werden. Vgl. VS-Bd. 8974 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

⁴ Zum Zeitplan für die Fortsetzung der Gespräche mit Polen vgl. Dok. 409, Anm. 14.

⁵ Die sechste Runde der Gespräche mit Polen fand vom 5. bis 7. Oktober 1970 statt. Vgl. dazu Dok. 456 und Dok. 458.

sprächsrunde in Bonn) bereit wäre, in Prag ein Gespräch mit Herrn Goetz zu führen.⁶

Ziel dieses Gespräches sollte aus unserer Sicht sein, die Herstellung regulärer Arbeitskontakte zwischen den beiden Außenministerien einzuleiten, die tschechoslowakischen Vorstellungen hinsichtlich deutsch-tschechoslowakischer Gespräche zu sondieren und eventuell der tschechoslowakischen Seite unsere Vorstellungen über den möglichen Zeitpunkt deutsch-tschechoslowakischer Gespräche zu erläutern.⁷

Staden

VS-Bd. 8974 (II A 5)

⁶ Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Einverst[anden]. W[eisung].“

⁷ Am 24. September 1970 informierte Vortragende Legationsrätin Finke-Osiander die Handelsvertretung in Prag über die Bereitschaft der Bundesregierung, Vortragenden Legationsrat I. Klasse von Alten in der Zeit vom 12. bis 16. Oktober 1970 für ein bis zwei Tage zu Gesprächen nach Prag zu entsenden: „Ziel dieses Gesprächs sollte aus unserer Sicht sein, die Herstellung laufender Arbeitskontakte zwischen den beiden Außenministerien einzuleiten sowie die tschechoslowakischen Vorstellungen hinsichtlich deutsch-tschechoslowakischer Gespräche zu sondieren. Wir haben den Wunsch, nach Möglichkeit jede Publizität um diese Reise zu vermeiden. Falls die Handelsvertretung von Außenstehenden darauf angesprochen wird, sollte betont werden, daß die Besprechung der Herstellung von Arbeitskontakten dient, wie sie gegenüber allen anderen Außenministerien der Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts seit längerem bestehen.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 406; VS-Bd. 8974 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

Zu den Gesprächen von Alten am 13./14. Oktober 1970 in Prag vgl. Dok. 473.