

474

Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Kaunda

II/1

15. Oktober 1970¹

Gespräch des Herrn Bundeskanzlers mit Präsident Kaunda und der Delegation der Organisation für Afrikanische Einheit²

I. Am 15.10.1970 empfing der Herr Bundeskanzler den Präsidenten von Sambia sowie die Außenminister Sambias³, Algeriens⁴, Kameruns⁵ und Kenias⁶ sowie den Arbeitsminister Malis⁷ und den Generalsekretär der OAE⁸ zu einem fast zweistündigen Gespräch, an dem auf deutscher Seite die Bundesminister Scheel, Eppler und Ehmke sowie die Staatssekretäre Sohn und von Braun teilnahmen. Nach der Begrüßung durch den Herrn Bundeskanzler erläuterte *Kaunda* den von der OAE und der Konferenz in Lusaka erteilten Auftrag der Delegation. Er gab seiner Freude darüber Ausdruck, daß Bonn nicht gezögert habe, die Delegation zu empfangen. Kaunda beglückwünschte sodann den Herrn Bundeskanzler zum Abschluß des Moskauer Vertrages. Er brachte anschließend seine Sorge um die Entwicklung in Südostasien zum Ausdruck. Er bat den Herrn Bundeskanzler, die Bundesregierung möge ihren Einfluß geltend machen, daß die Völker Südasiens sich selbst überlassen blieben. Er plädierte für die Aufnahme Chinas in die Vereinten Nationen.

Kaunda ging sodann näher auf die drei Themen seines Auftrages ein, und zwar Cabora Bassa⁹ sowie die militärische Zusammenarbeit in Südafrika und Portugal.

Zu Cabora Bassa sagte er, niemand sei gegen wirtschaftliche Entwicklung weniger entwickelter Gebiete. Es müßten jedoch die gehört werden, die in den Entwicklungsgebieten wohnten. Die ECA-Empfehlung für das Cabora-Bassa-Projekt sei nicht von repräsentativen Vertretern getroffen worden.¹⁰ Aber selbst

Fortsetzung Fußnote von Seite 1764

Amtes der Bundesrepublik Deutschland, dem Vortragenden Legationsrat I. Klasse Jürgen von Alten, und dem Sektionsleiter des Außenministeriums der ČSSR, dem Botschafter Jiří Goetz, statt. Zum Abschluß der Gespräche wurde Herr von Alten vom Vizeaußenminister Dr. Milan Klusák empfangen.“ Vgl. Referat II A 5, Bd. 1386.

¹ Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Schauer, Bundeskanzleramt, gefertigt.

² Die Delegation der OAU unter Leitung von Präsident Kaunda hielt sich am 15./16. Oktober 1970 in Bonn auf. Die Delegation, die im Auftrag der Gipfelkonferenz der OAU (1. bis 3. September 1970 in Addis Abeba) und der Konferenz der blockfreien Staaten in Lusaka (8. bis 10. September 1970) reiste, hatte zuvor in Rom Gespräche geführt und besuchte anschließend London, New York und Paris.

³ Elijah H. Mudenda.

⁴ Abdul Aziz Bouteflika.

⁵ Raymond N'tepe.

⁶ Njoroge Mungai.

⁷ Sori Coulibaly.

⁸ Diallo Telli Boubacar.

⁹ Zum Cabora-Bassa-Projekt vgl. Dok. 293, Anm. 16.

¹⁰ Die Economic Commission for Africa (ECA) erarbeitete 1968 ein Dokument mit dem Titel „Cooperation in Energy“ über die energiewirtschaftliche Lage in den ost- und zentralafrikanischen Staaten.

wenn man das einmal außer acht lasse, spreche das Interesse Südafrikas an dem Projekt und der Nutzen, den Portugal daraus ziehe, gegen seine Verwirklichung. Cabora Bassa könne man auch nicht isoliert betrachten, sondern müsse es im Rahmen der Gesamtentwicklung in den portugiesischen Gebieten sehen. Hinter Cabora Bassa ständen weiterreichende Pläne der Zusammenarbeit im südlichen Afrika.

Kaunda betonte, er habe öffentlich die Schweden gelobt, die sich aus dem Projekt zurückgezogen hätten¹¹, ebenfalls die Äußerungen von Ministerpräsident Kühn¹² und des Weltkirchenrates¹³. Letztlich gehe es bei der Auseinandersetzung im südlichen Afrika um einen Kampf gegen den Faschismus. Die portugiesischen Besitzungen müßten als solche verschwinden. Diejenigen, die Cabora Bassa förderten, trügen demgegenüber dazu bei, die jetzige Lage zu verewigen. Auch sollten wir bedenken, daß schließlich 300 Millionen Afrikaner letztlich ein besserer Markt seien als die wenigen Europäer in Afrika. Er müsse auch darauf hinweisen, daß aus dem Einzugsgebiet Cabora Bassa 24 000 Afrikaner ausgesiedelt würden und eine Million Weiße angesiedelt werden sollten. Der Bau werde außerdem ein vermehrtes militärisches Engagement der Südafrikaner, die jetzt schon Truppen in Rhodesien hätten, in den portugiesischen Besitzungen mit sich bringen. Im übrigen zeige das neue Angebot Portugals an die NATO, militärische Basen in Afrika zur Verfügung zustellen, ebenso wie die Errichtung des Cabora-Bassa-Dammes die Absicht Portugals, seine Präsenz in Afrika weiter abzusichern und zu festigen. Er hoffe, die Bundesregierung werde die Annahme des Angebots vereiteln.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1765

Darin befürwortete die ECA Vorschläge eine engere Zusammenarbeit dieser Staaten auf dem Gebiet der Energieversorgung und legte unter Berücksichtigung der Energieproduktion des geplanten Cabora-Bassa-Staudamms entsprechende Vorschläge vor. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 65 des Botschafters Heibach, Blantyre, vom 25. September 1970; Referat III B 5, Bd. 700.

¹¹ In einer Aufzeichnung des Referats I B 3 vom 5. März 1970 hieß es zu dem Konsortium, das mit dem Bau des Wasserkraftwerks in Cabora Bassa beauftragt worden war: „Ursprünglich war auch der schwedische Elektro-Großkonzern Asea Mitglied des Konsortiums, jedoch zogen die Schweden ihre Beteiligung überraschend zurück. Die Firma hat für diesen Entschluß u. a. als Grund angeführt, daß ihre Beteiligung unter Umständen als Verstoß gegen den Sanktionsbeschluß des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und das unklar gefaßte schwedische ‚Rhodesien-Gesetz‘ ausgelegt und damit schwerwiegende rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen könnte.“ Vgl. Referat III B 5, Bd. 798.

¹² Während eines Aufenthalts in Tansania äußerte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Kühn in einem Interview, daß er „nicht als Sonderbotschafter der Bundesregierung in Afrika sei, sondern ‚als Vorstandsmitglied der Friedrich-Ebert-Stiftung eine seit langem geplante Reise benütze, um auf Wunsch des Kanzlers und auf Beschluß der Bundesregierung um Verständnis für die Gründe ihrer Cabora-Bassa-Entscheidung zu werben‘. Von diesen Gründen (nämlich der Loyalität gegenüber den ökonomischen Zusagen, die die Regierung Kiesinger eingegangen war) meint Kühn allerdings, ‚die Afrikaner können sie aus ihrer Situation heraus nicht akzeptieren. Es wäre auch eine andere Haltung Bonns denkbar gewesen, und ich für meine Person hätte eine andere Entscheidung für wünschenswert gehalten. [...] Der Düsseldorfer Regierungschef fügte hinzu: ‚Ich werde der Bundesregierung umgekehrt auch sagen müssen, daß die Lage hier unten durch Cabora Bassa sehr viel ernster wird und daß wir auch politisch zu bedenken haben, ob wir uns aus Investitionen und Engagements heraushalten, die einen neuen lokalen Krieg begründen können‘.“ Vgl. den Artikel „Kühn wünscht Überprüfung des deutschen Beitrags zum Cabora-Bassa-Projekt“, DIE WELT vom 29. August 1970, S. 5.

¹³ Das Exekutivkomitee des Ökumenischen Rats der Kirchen beschloß am 3. September in Arnoldsheim, „Organisationen, die den Rassismus bekämpfen“, mit insgesamt 200 000 Dollar zu unterstützen. Der ‚Sonderfonds für den Kampf gegen den Rassismus‘ soll 19 verschiedenen Gruppen zugute kommen. Zu ihnen gehören u. a. die Befreiungsbewegungen in den portugiesischen Kolonien“. Vgl. DOKUMENTATION DER ZEIT 20/1970, S. 50.

Zur militärischen Zusammenarbeit mit Südafrika sagte Kaunda, es gäbe auf jeden Fall Deutsche, die dort an der Waffenentwicklung, insbesondere auch an der Herstellung von Giftgasen, beteiligt seien. Außerdem verwies er auf die deutsch-französische Gemeinschaftsproduktion von Militärflugzeugen, die in Südafrika eingesetzt würden.

Über unsere militärische Zusammenarbeit mit Portugal sagte Kaunda, sie erfolge sowohl bilateral als auch multilateral. Er könne nur hoffen, daß alle, die mit Portugal zusammenarbeiteten, weder direkt noch indirekt die portugiesischen Aktionen in den afrikanischen Besitzungen unterstützten.

Kaunda erläuterte sodann die Arbeit der Befreiungskämpfer und wies darauf hin, daß sie dringend Hilfe brauchten, die sie bisher nur vom Ostblock erhalten hätten.

Zuletzt sagte Kaunda, er habe gehört, daß eine Firma mit deutscher Regierungsbeteiligung Uranschnüfflungen in Namibia betreiben wolle. Er betonte, dies sei etwas anderes als das Wirken deutscher Staatsangehöriger in Südafrika, auf die wir keinen Einfluß nehmen könnten. Falls aus dem Uranprojekt etwas würde, werde das ernste Folgen haben.

II. Der *Bundeskanzler* bedankte sich für die offenen Darlegungen Kaundas, für die Glückwünsche zum Moskauer Vertrag und zu unseren anderen Versuchen, die Welt sicherer zu machen.

Je erfolgreicher wir auf diesem Gebiet in Europa seien, desto intensiver könnten wir mit Afrika zusammenarbeiten. Wir wollten auch unseren Einfluß nutzen, sowohl was Südostasien als auch was den Nahen Osten betreffe. Was China angehe, so habe er volles Verständnis für die von Kaunda vorgetragenen Gedanken und dafür, daß China seinen Platz in der Völkerfamilie einnehmen solle. Für uns ginge es jedoch zunächst um die Aussöhnung mit der Sowjetunion und den Staaten Osteuropas. Das sei unser vordringlichstes außenpolitisches Problem. Danach könnten wir an die Normalisierung unserer Beziehungen zu China denken. Auf jeden Fall wollten wir nicht den Eindruck vermitteln, als beabsichtigten wir, zu viele Dinge zugleich zu tun und einen gegen den anderen auszuspielen.

Zur Frage der Waffenlieferungen an Südafrika sagte der Bundeskanzler, wir seien nicht glücklich gewesen, daß uns die OAE in dieser Frage verurteilt habe, ohne uns vorher anzuhören.¹⁴ Im übrigen hätten wir ein gutes Gewissen. Es sei bekannt, daß die Bundesregierung, noch bevor es eine OAE gegeben hätte und noch bevor die Apartheidresolution der VN 1963 verabschiedet worden sei¹⁵, ein Waffenembargo über Südafrika verhängt und konsequent durchgeführt habe.¹⁶ Das Verbot erstreckte sich auch auf Maschinen zur Waffenherstel-

¹⁴ Der OAU-Ministerrat billigte am 30. August 1970 den von Kenia eingebrachten Resolutionsentwurf, in dem die Bundesrepublik, Frankreich und Großbritannien wegen geplanter oder bereits durchgeführter Waffenverkäufe an Südafrika verurteilt wurden. In der Presse hieß es dazu: „La mention de l'Allemagne de l'Ouest parmi les 'accusés' constitue une surprise. Malgré un démenti de l'ambassade de Bonn à Addis-Abeba, un porte-parole de l'O.U.A. a affirmé que l'Organisation disposait des preuves irréfutables de la vente d'armes allemandes à Pretoria.“ Vgl. den Artikel „Le conseil des ministres de l'O.U.A. condamne Paris, Bonn et Londres“, LE MONDE vom 1. September 1970, S. 3.

¹⁵ Für die Resolution Nr. 182 des UNO-Sicherheitsrats vom 4. Dezember 1963 vgl. UNITED NATIONS RESOLUTIONS, Serie II, Bd. IV, S. 86–88.

¹⁶ Vgl. dazu die Erklärung der Bundesregierung vom 19. Dezember 1963; BULLETIN 1963, S. 2005.

lung und auf Materialien zur Herstellung chemischer Waffen. Außerdem gebe es keinerlei Zusammenarbeit auf militärischem Gebiet, auch keine Ausbildung von südafrikanischen Soldaten oder Piloten. Falls er uns Namen Deutscher nennen könne, die in Südafrika Waffen herstellten, bitte er um deren Überlassung. Wenn in solchen Fragen auf afrikanischer Seite Zweifel auftauchten, so schlage er vor, sich zusammzusetzen und zu versuchen, die Dinge gemeinsam zu klären.

Zur Zusammenarbeit mit Portugal sagte der Bundeskanzler, wir seien Partner Portugals in der NATO und hätten nicht vor, diese nicht-ideologische Organisation zu verlassen. Als Allianzpartner arbeiteten wir selbstverständlich auch militärisch zusammen. Waffenlieferungen würden aber im Falle Portugals nur bei strikter Anwendung der Endverbleibsklausel durchgeführt. Falls Kaunda Fälle bekannt seien, in denen Portugal sich nicht an diese Klausel gehalten habe, so bitte er, uns derartige Verstöße mitzuteilen, damit sie gegebenenfalls korrigiert werden könnten.

Zu Portugal wolle er noch sagen, wir könnten zwar zwischen Portugal und den Afrikanern nicht vermitteln, wir könnten aber vielleicht auf dem Kaunda von Bundesminister Ehmke dargelegten Wege helfen.¹⁷

Zu den Äußerungen von Ministerpräsident Kühn betonte der Bundeskanzler, dieser habe als Vorstandsmitglied der Friedrich-Ebert-Stiftung und nicht im Namen der Bundesregierung gesprochen.

Der Bundeskanzler fügte hinzu, daß wir ein exportabhängiges Land seien und uns deshalb sehr darum bemühten, wo immer möglich, Handel und Politik zu trennen. Allerdings bedeute das nicht, daß wir Wirtschaftshilfe an Minderheitsregierungen oder Gebiete geben, die von europäischen Staaten beherrscht werden. Wir legten auf diese Trennung von Handel und Hilfe großen Wert.

Zu Cabora Bassa sagte der Bundeskanzler, er habe großes Verständnis für Kaundas Standpunkt, obwohl er erstaunt darüber sei, daß man die auf afrikanischer Seite bestehenden Bedenken nicht schon früher vorgetragen habe. Im übrigen müsse er darauf hinweisen, daß es sich eben gerade bei Cabora Bassa nicht um Entwicklungshilfe und nicht um eine Kapitalinvestition, sondern lediglich um eine Risikoversicherung handele. Im übrigen möchte doch Kaunda bedenken, daß die Regierung in dieser Sache ihr Wort gegeben habe. Es sei nur etwas über 25 Jahre her, daß wir eine Regierung gehabt hätten, die es mit ihren Versprechungen nicht so genau genommen hätte. Wir seien deshalb in diesem Punkt ganz besonders vorsichtig und müßten unser Wort gegenüber den Firmen und auch gegenüber den Franzosen halten.¹⁸

Im übrigen möchte er noch eine persönliche Bemerkung anfügen. Seiner Meinung nach könne nun einmal ein Infrastrukturprojekt niemals einer Region schaden.

¹⁷ Bundeskanzler Brandt führte in einem Schreiben vom 31. Oktober 1970 an Ministerpräsident Caetano aus: „Herr Ehmke hat Präsident Kaunda von dem Teil des Gesprächs mit Ihnen, der für Kaunda von Bedeutung war, unterrichtet. Er hatte den Eindruck, daß der Gedanke, zwischen Portugal und Sambia über die Vertretungen bei den Vereinten Nationen wieder ein Gespräch aufzunehmen, von Herrn Kaunda mit Interesse zur Kenntnis genommen wurde.“ Vgl. Willy-Brandt-Archiv, Bestand Bundeskanzler.

¹⁸ Vgl. dazu die Kabinettsentscheidung vom 30. Juli 1970; Dok. 293, Anm. 17.

Zu dem Uranschürfungsvorhaben sagte der Bundeskanzler, Kaunda brauche sich keine Sorgen darüber zu machen, daß wir irgendwelche Verpflichtungen in Südwestafrika übernähmen. Im übrigen stünde eine Entscheidung auch nicht an.

Abschließend versicherte der Bundeskanzler, daß wir gegen jede Art von Rasendiskriminierung und für das Selbstbestimmungsrecht aller Völker seien und auf einen friedlichen progressiven Wandel der Verhältnisse in Afrika hofften. Er betonte noch einmal, daß wir keine Waffenlieferungen in die von Kaunda erwähnten Gebiete vornähmen und jederzeit bereit seien, eventuell auftauchende Zweifel in gemeinsamen Expertengesprächen zu klären.

III. *Kaunda* dankte dem Bundeskanzler für seine Erläuterungen. Er akzeptiere den Vorwurf, daß man vor der Verurteilung der Bundesrepublik in der OAE zunächst die Unterlagen näher hätte prüfen sollen. Er begrüße den Vorschlag des Bundeskanzlers, sich zusammensetzen, um Verdächtigungen und Vorwürfe gemeinsam zu prüfen. Die Delegation werde entweder Dokumente in Bonn zurücklassen, oder Generalsekretär Telli werde noch einmal nach hier zurückkehren, um diese Fragen ausdiskutieren.

Im übrigen akzeptiere er bis zu einem gewissen Grade den Grundsatz der Trennung von Handel und Politik. Er glaube jedoch, daß man mit Minderheitsregierungen oder Gebieten, in denen fremde Mächte herrschten, keinen Handel treiben solle.

Zu der Bemerkung des Bundeskanzlers, daß Infrastrukturprojekte stets von Nutzen für die betreffende Region seien, sagte Kaunda, das möge zwar grundsätzlich stimmen, in diesem Falle verhalte es sich jedoch anders, weil die eingeborene Bevölkerung ausgesiedelt würde. Im übrigen sei er der Auffassung, daß der Bau von Cabora Bassa gegen den Sicherheitsratsbeschluß über Rhodesien¹⁹ verstoße, weil Rhodesien Strom von dort beziehen werde.

Bundeskanzleramt, AZ: 21-30 100 (56), Bd. 35

¹⁹ Am 16. Dezember 1966 beschloß der UNO-Sicherheitsrat Wirtschaftssanktionen aller UNO-Mitgliedstaaten gegen Rhodesien. Auch Nichtmitglieder der UNO waren dazu aufgefordert, sich diesen Maßnahmen anzuschließen und „dem illegalen rassistischen Regime in Südrhodesien weder finanzielle noch sonstige wirtschaftliche Hilfe zu leisten“. Vgl. die Resolution Nr. 232; UNITED NATIONS RESOLUTIONS, Serie II, Bd. VI, S. 15. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1967, D 69.

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II A 5-82.00-94.20-1890/70 geheim

15. Oktober 1970¹

Dem Herrn Staatssekretär² mit dem Vorschlag der Weiterleitung an den Herrn Minister

Betr.: Deutsch-polnische Verhandlungen in Warschau (3.11.1970);
hier: Taktische und sachliche Behandlungsvorschläge für die humanitären Fragen

Bezug: Aufzeichnung II A 5-82.00-94.20-1856/70 geh. vom 9.10.70³ betr. Bericht über die Erörterungen zu bilateralen Fragen in der 6. Gesprächsrunde⁴

Zweck der Vorlage: Diese Aufzeichnung enthält Überlegungen zum taktischen Procedere in der Behandlung der humanitären Fragen, über das möglichst bald entschieden werden sollte.

Gleichzeitig werden in der beigelegten Konferenzmappe, die für die kommende Verhandlungsrunde vorbereitet wurde, Vorschläge für die sachliche Behandlung der humanitären Fragen vorgelegt.⁵

I. Ausgangslage

Die polnische Delegation hat in den bisherigen Gesprächsrunden einerseits betont, daß die polnische Regierung die volle Normalisierung der deutsch-polnischen Beziehungen anstrebe, und andererseits, daß ein Abkommen zur Grenzfrage der Ausgangspunkt der Normalisierung sein müsse.

Die deutsche Delegation hat demgegenüber betont, daß es neben der Grenzfrage insbesondere im humanitären Bereich regelungsbedürftige Probleme der deutsch-polnischen Beziehungen gebe und daß eine isolierte Behandlung der Grenzfrage aus deutscher Sicht nicht möglich sei.

Die polnische Delegation hat vor allem in den ersten Gesprächsrunden betont, daß Vereinbarungen über weitere Normalisierungsschritte erst nach Vorliegen einer vertraglichen Vereinbarung zur Grenzfrage möglich seien; sie hat jedoch im Laufe der weiteren Gesprächsrunden den Eindruck vermittelt, daß die polnische Seite unserer Auffassung über die notwendige Parallelität zunehmend Verständnis entgegenbringt. Von der vierten Gesprächsrunde an (Juni-Runde in

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

² Hat Staatssekretär Frank am 23. Oktober 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Die Aufzeichnung ist zum größten Teil in der Besprechung am 22.10. mit dem BM behandelt worden.“ Vgl. den Begleitvermerk des Ministerialdirektors von Staden; VS-Bd. 8961 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

³ Vgl. Dok. 458.

⁴ Die sechste Runde der Gespräche mit Polen über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses fand vom 5. bis 7. Oktober 1970 statt.

⁵ Dem Vorgang beigelegt. Vgl. VS-Bd. 8961 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970. Für Auszüge vgl. Anm. 15.

Bonn)⁶ hat die polnische Seite die Darlegung unseres Standpunkts zu den humanitären Fragen und alle in diesem Zusammenhang von uns zur Verfügung gestellten Informationen bereitwillig entgegengenommen. Sie hat zugesichert, daß unsere Wünsche von den zuständigen polnischen Stellen sorgfältig geprüft würden; sie hat allerdings eine grundsätzliche Festlegung ihres eigenen Standpunkts zum wichtigsten Problem – zur Umsiedlungsfrage – bis heute vermieden. Der Eindruck wachsenden polnischen Verständnisses und Bereitschaft zu großzügigen Lösungen wurde auch deutschen Politikern sowie dem Präsidenten des DRK⁷ vermittelt, die in den letzten Monaten Polen besuchten.

Inzwischen stehen die Arbeiten am Vertragstext vor dem Abschluß.⁸ Die polnische Delegation lehnt es jedoch bisher weiterhin ab, die Erörterung der humanitären Probleme über den unverbindlichen Meinungs austausch hinaus zu konkreten Absprachen zu führen. Sie war in der sechsten Gesprächsrunde weder bereit, die von ihr in der fünften Gesprächsrunde⁹ in Aussicht gestellte Erklärung zu humanitären Fragen¹⁰ zu erörtern, noch war sie bereit, an einer Klärung und Abstimmung der beiderseitigen Standpunkte mitzuwirken. Es ist denkbar – aber keineswegs sicher –, daß sie diese Fragen der Erörterung mit dem Bundesminister des Auswärtigen und eventuell auch mit dem Bundeskanzler vorbehalten will. Die Ergebnisse der Erörterung über humanitäre Fragen in der sechsten Gesprächsrunde lassen jedenfalls nur auf eine sehr beschränkte polnische Kooperationsbereitschaft in den humanitären Fragen schließen.

Wenn die polnische Regierung im humanitären Bereich nicht weiter entgegenkommen will, als in der sechsten Gesprächsrunde erkennbar war, muß damit gerechnet werden, daß der größte Teil der humanitären Probleme offen bleibt. Dies würde unvermeidlich in der deutschen Öffentlichkeit zu starker Enttäuschung über den Erfolg der Bemühungen um deutsch-polnische Verständigung führen. Die Bundesregierung würde außerdem in der Ratifizierungsdebatte in eine schwierige Lage geraten, da sie viele Fragen, die die Aussichten auf positive Entwicklungen im humanitären Bereich betreffen, schwer beantworten könnte.

Es wird daher notwendig sein, in der kommenden Verhandlungsrunde – und eventuell danach – mit besonderem Nachdruck die humanitären Anliegen weiter zu verfolgen.

II. Zum weiteren taktischen Procedere sind folgende Möglichkeiten zu erwägen:

1) Vor der nächsten Verhandlungsrunde sollte der polnischen Seite noch einmal deutlich gemacht werden, daß wir mit substantiellen Gesprächen über und mit Vereinbarungen zu den humanitären Fragen rechnen.

⁶ Die vierte Runde der Gespräche mit Polen über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses fand vom 7. bis 11. Juni 1970 in Bonn statt.

⁷ Zum Besuch des Präsidenten des Deutschen Roten Kreuzes, Bargatzky, vom 11. bis 15. September 1970 in Polen vgl. Dok. 458, Anm. 8.

⁸ Vgl. dazu den Entwurf vom 7. Oktober 1970 für einen Vertrag zwischen der Bundesrepublik und Polen; Dok. 454.

⁹ Die fünfte Runde der Gespräche mit Polen fand vom 23. bis 25. Juli 1970 in Warschau statt.

¹⁰ Für den Entwurf der Bundesregierung für Erklärungen der Bundesrepublik bzw. Polens über humanitäre Fragen, der in der sechsten Runde der Gespräche vom 5. bis 7. Oktober 1970 der polnischen Delegation übergeben werden sollte, vgl. Dok. 458, Anm. 4.

In diesem Sinne sollte Botschafter Emmel das polnische Außenministerium auf möglichst hoher Ebene unterrichten.

Da Vizeminister Winiewicz als bisheriger polnischer Delegationsleiter mit den Sachfragen am besten vertraut ist, erscheint es zweckmäßig, daß Herr Emmel das Gespräch mit ihm führt; er sollte jedoch Herrn Winiewicz bitten, seine (Emmels) Ausführungen als persönliche Mitteilung von Herrn Minister Scheel an Herrn Minister Jędrzychowski weiterzugeben.

Bei diesem Gespräch sollte Botschafter Emmel auch kurz unsere Auffassung zu den wichtigsten Punkten der Vertragsverhandlungen (Art. I, Notenwechsel) erläutern.¹¹

Der Entwurf einer entsprechenden Weisung an Botschafter Emmel ist als Anlage beigelegt.¹²

2) Während der Verhandlungsrunde sollte der Herr Minister sich persönlich insbesondere der humanitären Fragen annehmen. Als Arbeitsform wäre dabei an Arbeitsgruppen oder an Gespräche in einem engeren Kreis zu denken. Nach den vorliegenden Erfahrungen führen Plenarsitzungen kaum zu einer Annäherung der Standpunkte.

Vom Beginn der Verhandlungsrunde an sollte parallel zur Behandlung der Vertragsformulierungen über die humanitären Probleme verhandelt werden, um voraussehbaren polnischen Tendenzen entgegenzuwirken.

3) Angesichts der polnischen Verschleppungstaktik hinsichtlich der humanitären Fragen werden wir damit rechnen müssen, daß befriedigende Ergebnisse nicht in wenigen Verhandlungstagen zu erzielen sind.

Eine für die Bundesregierung vertretbare Lösung der humanitären Probleme erfordert eine Einigung mit der polnischen Regierung

a) über die sachlichen Erfordernisse befriedigender Regelungen einerseits und

¹¹ Dieser Absatz wurde von Ministerialdirektor von Staden durch Fragezeichen hervorgehoben.

¹² Dem Vorgang nicht beigelegt.

Zu diesem Absatz handschriftliche Bemerkung des Ministerialdirektors von Staden: „Schon vorgelegt.“

Staatssekretär Frank bat Botschafter Emmel, Warschau, am 20. Oktober 1970, gegenüber dem polnischen Stellvertretenden Außenminister Winiewicz darauf hinzuweisen, daß die Bundesregierung „die von der polnischen Regierung gewünschte Vereinbarung zur Grenzfrage nur vertreten kann, wenn diese Bestandteil umfassender Vereinbarungen ist, die den Willen beider Regierungen verdeutlichen, die gegenseitigen Beziehungen zu normalisieren und der Aussöhnung zwischen beiden Völkern den Weg zu ebnen. [...] Wir erwarten daher, daß in der kommenden Verhandlungsrunde nicht nur eine Einigung über den Vertragstext erzielt, sondern gleichzeitig substantielle Gespräche über die humanitären Fragen geführt und klare Absprachen getroffen werden können.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 292; VS-Bd. 8962 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

Am 22. Oktober 1970 berichtete Emmel, daß Winiewicz ihm erklärt habe: „Alles, was Polen mit Deutschland vereinbaren würde, müßte auch auf andere Länder, so z. B. die DDR und vor allem auf die USA übertragen werden. In Polen lebten allein acht Mio. Menschen, die verwandtschaftliche Beziehungen nach den USA hätten. Polen müsse vermeiden, daß seine Staatsangehörigen aus ‚ökonomischen‘ Gründen auswanderten. Es begünstige daher nicht die Auswanderung, verhindere sie aber auch nicht. Es sei in jedem Einzelfall eine interne Entscheidung erforderlich. Polen habe nicht die Absicht, auf Grund früherer Erfahrung eine deutsche Minorität in seinem Land zu behalten.“ Abschließend habe Winiewicz aber auf die Zuständigkeit der Minister in den bevorstehenden Verhandlungen angespielt, „die, wie er hoffe, wohl schon eine Lösung finden würden“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 512; VS-Bd. 8960 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

b) über eine zu veröffentlichende Stellungnahme zu dem gesamten humanitären Komplex andererseits.

Zu a): Eine sachlich befriedigende Regelung, die den Bedürfnissen einer echten Normalisierung der deutsch-polnischen Beziehungen entspricht, erfordert, daß denjenigen Deutschen in Polen, die sich für deutsche Staatsangehörigkeit und Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland entscheiden, die Umsiedlung ermöglicht wird¹³ und daß gleichzeitig durch konkrete Maßnahmen die Lage der in Polen verbleibenden Deutschen sozial und kulturell erleichtert wird¹⁴ (vgl. hierzu Konferenzmappe I, Vorschläge zu 1, 2 und 3¹⁵).

Zu b): Aus innenpolitischen und aus außenpolitischen (DDR) Rücksichten wird die polnische Regierung keine vollständige Unterrichtung der Öffentlichkeit über die von uns angestrebten Absprachen wünschen.

Wir brauchen daher eine allgemein gehaltene, aber doch den Bedürfnissen der deutschen Öffentlichkeit ausreichend Rechnung tragende, zu veröffentlichende Stellungnahme beider Regierungen in Form eines Briefwechsels¹⁶ oder eines Austausches von Erklärungen (Entwurf eines solchen Austauschs von Erklärungen siehe Konferenzmappe I, 4¹⁷).

Für den Fall, daß bis zur möglichen Paraphierung des Vertrages keine oder keine vollständige Einigung zu a) und b) erreicht wird, müssen wir prüfen, welche Auswirkungen das für die weitere Behandlung des Vertrages haben würde.

Die deutsche Öffentlichkeit mißt bei der Bewertung des deutsch-polnischen Vertrages und der Bemühungen um die Normalisierung der deutsch-polnischen Beziehungen den humanitären Fragen eine entscheidende Bedeutung bei. Wenn daher nicht spätestens bis zur Unterzeichnung des Vertrages zwischen den beiden Regierungen eine Einigung über die sachliche und über die öffentliche Behandlung der humanitären Fragen erzielt wird, kann die Reaktion der deut-

¹³ Der Passus „erfordert, daß ... ermöglicht wird“ wurde von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „a“.

¹⁴ Der Passus „daß gleichzeitig ... erleichtert wird“ wurde von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „b“.

Zu diesem Absatz vermerkte Staden handschriftlich: „Unsere Position in a) u[nd] b) ist aber nicht dieselbe. Schwerpunkt unserer Bemühungen muß bei a) liegen.“

¹⁵ Dem Vorgang beigelegt. In der Konferenzmappe wurden Vorschläge zur Familienzusammenführung, für Verwandtenbesuche sowie für Maßnahmen zur kulturellen Betätigung von Deutschstämmigen in Polen gemacht. Sie sahen u. a. vor, nach Ratifizierung des Vertrags mit Polen „das gesamte Umsiedlungsproblem innerhalb einer angemessenen Frist“ zu lösen. Die jährliche Umsiedlerquote sollte auf 100 000, mindestens aber auf 50 000 Personen angehoben werden. Ausschlaggebendes Kriterium für die Umsiedlung müsse die persönliche Entscheidung der Betroffenen sein. In den Verhandlungen sollte ferner Einvernehmen darüber erzielt werden, daß ungehinderte Besuchsreisen zwischen Verwandten in der Bundesrepublik und Polen notwendiger Bestandteil der Normalisierung des bilateralen Verhältnisses seien. Sie sollten in großzügiger Weise genehmigt und dabei der Pflichtumtausch von Devisen „gelockert“ werden. Schließlich solle betont werden, daß „niemand zur Aussiedlung gedrängt werden sollte und daß beide Seiten prüfen sollten, wie man eine mögliche ‚Umsiedlungspsychose‘ vermeiden könne“. Die hierfür anzustrebenden Maßnahmen umfaßten kulturelle und sprachliche Erleichterungen für Personen deutscher Muttersprache in Polen. Um „eine Entwurzelung älterer, nicht mehr erwerbsfähiger Personen aus ihrer gewohnten Umgebung zu vermeiden, sollte für diesen Personenkreis eine deutsch-polnische Vereinbarung über die Überweisung von Versorgungsleistungen nach Polen angestrebt werden“. Vgl. VS-Bd. 8961 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

¹⁶ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „oder eines Austauschs von Erklärungen“.

¹⁷ Dem Vorgang beigelegt. Vgl. VS-Bd. 8961 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

schen Öffentlichkeit dazu führen, daß die ungelösten humanitären Fragen die Möglichkeit einer Ratifizierung des Vertrages blockieren. Damit würde faktisch die Situation eines Junktims zwischen der Lösung der humanitären Fragen und der Ratifizierung eintreten. Einer solchen möglichen Entwicklung sollte im Interesse beider Seiten vorgebeugt werden; sie könnte im übrigen die Lösung der humanitären Fragen nur erschweren. Deshalb müßte, wenn die Einigung über den Vertragstext rascher möglich ist als über den humanitären Komplex, die Paraphierung des Vertrages davon abhängig gemacht werden¹⁸, daß

- über die humanitären Fragen weiter verhandelt wird und
- die Unterzeichnung des Vertrages erst erfolgt¹⁹, wenn eine Einigung über die sachliche (a) und formale (b) Behandlung der humanitären Fragen erzielt ist.²⁰

4) Es wäre zu überlegen, ob wir die Unterzeichnung des Vertrages durch den Herrn Bundeskanzler ausschließlich von einer Vereinbarung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen oder auch von befriedigenden Verhandlungsergebnissen im humanitären Bereich abhängig machen wollen.

Aus deutscher Sicht haben die humanitären Fragen sachlich für die Normalisierung der deutsch-polnischen Beziehungen ungleich größeres²¹ Gewicht als diplomatische Beziehungen.

Soweit erforderlich, werden wir daher die polnische Seite zu gegebener Zeit wohl darauf hinweisen müssen, daß die Entscheidung von Bundeskanzler Brandt nicht nur von der mehr protokollarischen Frage der diplomatischen Beziehungen, sondern auch von den Aussichten auf befriedigende Behandlung der humanitären Fragen beeinflußt wird.

Ohne daß wir das jetzt erkennen zu lassen brauchen, erschiene es auch denkbar, daß der Bundeskanzler zur Unterzeichnung nach Warschau fährt, wenn keine Vereinbarung über diplomatische Beziehungen, dafür aber befriedigende humanitäre Regelungen zu erwarten sind. Der umgekehrte Fall erscheint dagegen schwerlich vertretbar.

5) Welche Frist zwischen Paraphierung und Unterzeichnung des Vertrages in Aussicht genommen werden muß, wird davon abhängen, wie weit die Verhandlungen über die humanitären Fragen in der kommenden Verhandlungsrunde gefördert werden können.

Staden

VS-Bd. 8961 (II A 5)

¹⁸ Der Passus „die Paraphierung ... gemacht werden“ wurde von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „a“.

¹⁹ Die Wörter „die Unterzeichnung des Vertrages erst erfolgt“ wurden von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „b“.

²⁰ Dieser Absatz wurde von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Zwischen a) und b) liegt ein gewisser Widerspruch. In a) sollte auf ‚Unterzeichnung‘ abgestellt werden.“

²¹ Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wenn uns im humanitären Bereich Genüge getan wird, könnte die Vereinbarung über Auf[ahme] dipl[omatischer] Bez[iehungen] ‚open ended‘ sein, z.B. ‚nach Ratifizierung‘ (u[nd] nicht bei Rat[i]fizierung).“

476

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden15. Oktober 1970¹Dem Herrn Staatssekretär² zur Unterrichtung

Betr.: Politische Zusammenarbeit;

hier: Gespräch mit Graf Davignon

Graf Davignon äußerte sich in folgendem Sinne:

1) Vorschläge der Beitrittskandidaten

Eine Änderung des Davignon-Berichts³ käme nicht in Frage. Ihm sei bekannt, daß auch die Niederländer so dächten.

2) Britischer Wunsch, am Comité Politique vor den Ministertagungen teilzunehmen⁴

Ein formaler Beschluß hierüber sei unmöglich, da die Franzosen sicher nicht mitmachen würden. Es käme darauf an, eine pragmatische Formel zu finden, die auf die praktischen Bedürfnisse abgestellt sei. Sie könnte dahin gehen, daß die Präsidentschaft beauftragt und ermächtigt ist, die Zehner-Konsultationen so vorzubereiten, daß sie gehaltvoll sind. Da man davon ausginge, daß die Zehner-Konsultationen den Sitzungen der Sechs möglichst kurzfristig folgen sollten, könne das im Einzelfall und bei entsprechenden Themen (Malta, Naher Osten) erforderlich machen, daß das Comité Politique die Direktoren der Vier über diesen oder jenen Punkt auch schon vor der Ministersitzung der Sechs konsultiert.

Davignon hat mit Brimelow und Bendall darüber gesprochen und glaubt, daß eine solche Formel, die niemand verpflichtet, von den Engländern bis auf weiteres akzeptiert würde. Sein niederländischer Kollege⁵ teile diese pragmatische Auffassung.

Davignon wäre bereit, einen solchen Vorschlag namens der Beneluxländer einzubringen. (Ich halte das für einen guten Gedanken.)

¹ Hat Ministerialdirigent Simon am 23. Oktober 1970 vorgelegen.

² Hat Staatssekretär Frank am 21. Oktober 1970 vorgelegen.

³ Zum Bericht der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 über die politische Einigung vgl. Dok. 326.

⁴ Im Aide-mémoire vom 30. September 1970, mit dem die britische Regierung Stellung zum Bericht der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 über die politische Einigung nahm, wurde festgestellt, daß die Mitwirkungsmöglichkeiten der beitrittswilligen Staaten an den vom Bericht vorgeschlagenen Arbeiten „hinter dem zurückbleiben, was Ihrer Majestät Regierung im Interesse wirksamer Konsultationen und zur Vermeidung unnötiger Doppelarbeit als Ideallösung ansieht, nämlich einer vollen Beteiligung von Anfang an. Sie stellt ferner fest, daß die vorgeschlagenen Vorkehrungen für eine Mitwirkung der beitrittswilligen Staaten an Tagungen des Politischen Komitees weniger Substanz aufweisen als diejenigen, die für die Treffen auf Ministerebene vorgeschlagen sind. Sie regt deshalb Tagungen der Zehn auf Beamtenebene im Anschluß an die Vierteljahrestagungen der Sechs auf Beamtenebene oder zumindest im Anschluß an jene Tagungen der Sechs auf Beamtenebene an, die den Ministertagungen unmittelbar vorausgehen.“ Vgl. Referat I A 1, Bd. 739.

⁵ Diederik Wolter Baron van Lynden.

3) Teilnahme

Seriöse Arbeit könne nur im kleinsten Kreis geleistet werden. Das sei auch der Öffentlichkeit klar. Man solle deshalb auf Direktorenebene drei Teilnehmer je Delegation und auf Ministerebene zwei Teilnehmer, d.h. nur die Minister und die politischen Direktoren, zulassen. Davignon glaubt selbst nicht, daß ein so restriktiver Vorschlag angenommen würde, meint aber, daß dies die Ausgangsposition sein sollte, wenn man nicht riskieren wollte, daß die Teilnahme sofort ausufert. Davignon sah ein, daß die Präsidialmächte Extraplätze brauchten.

4) Veröffentlichung des Berichts

Niederländer und Belgier wünschen, den Bericht anschließend an den 27. Oktober⁶ zu veröffentlichen.

5) Sitzungstermine

Die Sitzungen der Sechs sollten nicht mit anderen Terminen (NATO, Europarat, WEU usw.) verknüpft werden, um die Bedeutung der politischen Zusammenarbeit nicht zu schmälern. Sie dürfe nicht als Anhängsel anderer Aktivitäten erscheinen.

6) Arbeitsweise

Hierzu entwickelte Davignon folgende Ideen:

a) Man solle die Gewöhnung einführen, sich gegenseitig regelmäßig durch Dokumente zu unterrichten. Als Beispiel nannte Davignon etwa eine Aufzeichnung über den Besuch Titos in Belgien⁷. Die Dokumente sollten auf diplomatischem Wege übermittelt werden. Es sollte sich aber im übrigen gerade nicht um die übliche diplomatische Information durch mündliche Mitteilungen und Botschaftsberichte handeln.

b) Das Politische Komitee sollte frei sein, sich sein Thema zu setzen. Gleichzeitig sollten die Minister dem Politischen Komitee Weisungen geben, und zwar in solchen Fragen, wo eine Aussicht bestünde, zu gemeinsamen Schlußfolgerungen zu gelangen.

c) Die Partner sollten sich daran gewöhnen, einander Fragen zu stellen und diese Fragen zu beantworten. Dies könne zwischen den Sitzungen des Politischen Komitees erfolgen und zur Vorbereitung der Komitee-Arbeit beitragen.

Staden

Referat I A 1, Bd. 739

⁶ Korrigiert aus: „September“.

Zur EG-Ministerratstagung am 27./28. Oktober 1970 in Luxemburg vgl. Dok. 499.

⁷ Staatspräsident Tito hielt sich vom 6. bis 10. Oktober 1970 in Belgien auf.

477

Botschafter von Lilienfeld, Teheran, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-16723/70 geheim
Fernschreiben Nr. 532

Aufgabe: 15. Oktober 1970, 13.15 Uhr
Ankunft: 15. Oktober 1970, 13.03 Uhr

Betr.: Rüstungspolitik Iran

I. Leiter Arsenalbetriebe, Generalleutnant Tufanian, teilte gestern mündlich dem deutschen Verteidigungsattaché¹ den erneuten Wunsch des Schahs² mit, Kampfpanzer Leopard I – etwa 300 Stück – für iranisches Heer zu kaufen.³ Vor einer offiziellen Anfrage bäte er, alles zu versuchen, um eine positive Reaktion Bonns zu erreichen. Grund der erneuten Anfrage sei die drängende Entscheidung über britische und sowjetische Panzerangebote. Britischer Chieftain-Panzer würde aus technischen Gründen abgelehnt, UdSSR übe starken Druck aus, um Panzer T54 neu für Dumpingpreis von 100 000 Dollar liefern zu können. Bezahlung einer Leopardlieferung könne im Zusammenhang mit zu erwartenden Ölkäufen der BRD von Iran erfolgen.

II. Da ich sofortige Ablehnung des iranischen Wunsches aus politischen und psychologischen Gründen für nicht ratsam hielt, habe ich Weiterleitung an Bundesregierung – allerdings unter Hinweis auf die bekannten, seiner Erfüllung im Wege stehenden Gründe – zugesagt.

Die Lieferung sowjetischer Kampfpanzer an Iran würde zu einer erheblichen Änderung des militärischen und damit politischen Gleichgewichts im Mittleren Osten führen, weil die Ausstattung des iranischen Heeres mit derart schwerem sowjetischem Gerät eine logistische und ausbildungsmäßige Abhängigkeit von der UdSSR mit sich bringen würde, die bisher vermieden werden konnte. Angesichts der erheblich verstärkten Wirtschaftsbeziehungen Irans zur UdSSR entsprechend neuem 15-Jahre-Wirtschaftsvertrag (s. Berichterstattung der Botschaft⁴) würde eine solche Abhängigkeit des Iran auch im Rüstungsbereich den

¹ Horst Siegel.

² Mohammed Reza Pahlevi.

³ Bereits im Mai 1968 „hatte die Firma Krauss-Maffei um Genehmigung eines Angebots von Leopard-Panzern an den Iran ersucht. Seinerzeit bestand jedoch keine Klarheit darüber, ob der Iran die Panzer wirklich benötigte. (Aus einem Botschaftsbericht ging hervor, daß ca. 800 zum Teil ältere US-Panzer vorhanden waren.) Die Firma Krauss-Maffei wurde daher, auf Grund einer StS-Entscheidung dahingehend beschieden, die Frage gegebenenfalls erneut im Herbst 1968 vorzulegen. Dies ist nicht geschehen.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dietrich vom 22. Oktober 1970; VS-Bd. 8773 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

Am 16. Oktober 1970 vermerkte Ministerialdirigent Gehlhoff, daß nach Auskunft eines Mitarbeiters der Firma Fritz Werner General Tufanian mitgeteilt habe, der Iran habe „großes Interesse an dem Lizenzbau einer Art Leopardpanzer und an der Errichtung entsprechender Betriebe mit deutscher Unterstützung“. Leider habe die Bundesregierung abgelehnt: „Dadurch werde die iranische Regierung gezwungen sein, mit der britischen Regierung zusammenzuarbeiten. Dies würde sich nachteilig auf die künftige deutsch-iranische wirtschaftliche Zusammenarbeit auswirken, denn die angestrebten Panzerfertigungsbetriebe würden dann auch für zahlreiche Wirtschaftsbetriebe des zivilen Bereichs eine enge Zusammenarbeit mit den Engländern erforderlich machen.“ Vgl. VS-Bd. 8773 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

⁴ Am 30. Juli 1970 wurde in Moskau ein Handelsabkommen zwischen dem Iran und der UdSSR mit einer Laufzeit von 5 Jahren paraphiert. Dazu teilte Botschafter von Lilienfeld, Teheran, am 10.

politischen Einfluß der UdSSR im Gürtel Irak–Iran–Afghanistan vervollständigen und im Persischen Golf wesentlich erhöhen.

III. Der Schah hat mir mehrfach, wie seinerzeit laufend berichtet, sein lebhaftes Interesse an einem Unabhängigwerden von USA wie von den Sowjets auf dem Rüstungssektor und an einer engeren Zusammenarbeit mit uns in diesem Bereich ausgesprochen. Er hat unsere damalige Zurückhaltung bedauert, aber die Gründe dafür wohl eingesehen. Es ist auffallend, daß er unbeschadet der gegenwärtig bei ihm wohl noch immer bestehenden Verstimmung über die Studentenzwischenfälle in Deutschland⁵ dieses Interesse zu diesem Zeitpunkt wieder zum Ausdruck bringt.

Im Hinblick auf die besondere politische Bedeutung des Iran für die Stabilität des Mittleren und Nahen Ostens sowie das gerade auch von hier aus immer stärker zu verzeichnende Vordringen der Russen im gesamten umgrenzenden Raum möchte ich doch darum bitten, die bisherige Haltung gegen Waffenlieferungen an Länder außerhalb der NATO in diesem Falle nochmals zu überprüfen. Unser Interesse an dem weiteren Ausbau der wirtschaftlichen Verflechtung der BRD mit dem Iran sowie an der Erhaltung einer stabilen Ordnung um den Persischen Golf nach Abzug der britischen Truppen⁶ sollte – zusätzlich zu der Bedeutung des Iran für die Sicherheit und allgemeine Versorgung Europas – bei dieser Überlegung mit in Rechnung gestellt werden. Eine etwaige Belieferung des Iran mit Panzern durch uns kann von sowjetischer Seite nicht als gegen sie gerichtet gedeutet werden, da es sich ja mehr um eine Sicherung gegen einen Teil der arabischen Anrainer handeln würde. Die Verhandlungen mit Iran könnten gegebenenfalls noch mindestens ein Jahr geheimgehalten werden, so daß eine etwaige innenpolitische Reaktion bei uns in absehbarer Zeit nicht zu berücksichtigen wäre. Die Amerikaner haben mir früher schon gesagt, daß sie die Versorgung des Iran mit Panzern durch uns begrüßen würden, da sie selbst keine in Frage kommenden Modelle hätten.⁷

Fortsetzung Fußnote von Seite 1777

August 1970 mit, das Abkommen werde „hier nicht nur als Meilenstein in der Geschichte der iranisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen angesehen, sondern als wichtigstes Handelsabkommen, das Iran jemals abgeschlossen habe. Es hat ein Handelsvolumen von über 1 Mrd. Dollar zum Gegenstand und zwar 720 Mio. Dollar iranische Lieferungen und 318 Mio. Dollar sowjetische Lieferungen.“ Vgl. den Schriftbericht Nr. 990; Referat III B 6, Bd. 657.

Ergänzend hierzu unterzeichneten beide Seiten am 7. Oktober 1970 in Teheran ein Protokoll über die iranisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen, das eine umfangreiche Zusammenarbeit beider Staaten in den nächsten 15 Jahren bei der Erschließung und dem Export von Erdgas und Erdöl sowie bei der Ausweitung der Kapazität des von der UdSSR gebauten Stahlwerks in Isfahan vorsah. Vgl. dazu den Schriftbericht Nr. 2107 von Lilienfeld vom 12. Oktober 1970; Referat III B 6, Bd. 657.

⁵ Vgl. dazu Dok. 400 und Dok. 411.

⁶ Am 16. Januar 1968 kündigte Premierminister Wilson im Unterhaus an, daß bis Ende 1971 alle britischen Truppen aus Malaysia, Singapur und dem Persischen Golf abgezogen würden; Großbritannien werde ab 1972 seine gesamten Streitkräfte auf Europa und den Mittelmeerraum konzentrieren. Für die Erklärung vgl. HANSARD, Bd. 756, Sp. 1577–1593. Vgl. dazu ferner AAPD 1968, I, Dok. 19.

⁷ Am 22. Oktober 1970 bemerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Dietrich, daß außer den politischen Gesichtspunkten noch folgende Überlegungen vor einer Entscheidung über die Lieferung von Panzern des Typs „Leopard“ in den Iran berücksichtigt werden müßten: „a) Unsere etwas prekäre Lage gegenüber dem NATO-Partner Griechenland, dem vor einiger Zeit bedeutet wurde, daß gegenwärtig Leopard-Panzer und selbst ausgesonderte Panzer M 47 nicht in Betracht kämen, würde erneut belastet werden, wenn der Iran Leopard-Panzer erhielte. b) Eine Lieferung an den Iran würde sich mit einer Ablehnung von Leopard-Lieferungen an Spanien schlecht vereinbaren lassen. [...] c) Der Iran hat ein gutes Verhältnis zu Israel (bestimmte Kampfflugzeuge der iranischen Luft-

IV. Ich wäre dankbar, wenn dieser Bericht dem Herrn Bundesminister vorgelegt und ein Doppel dem Herrn Bundesminister für Verteidigung⁸ weitergeleitet werden könnte. Für baldige drahlliche Weisung, wie ich die iranische Anfrage beantworten bzw. unter Umständen hinhalten soll, wäre ich dankbar.⁹

[gez.] Lilienfeld

VS-Bd. 8773 (III A 4)

478

**Ministerialdirigent Lahn, z.Z. Budapest,
an das Auswärtige Amt**

Z B 6-1-16789/70 VS-vertraulich

15. Oktober 1970¹

Fernschreiben Nr. 5421

Aufgabe: 20. Oktober 1970

Ankunft: 20. Oktober 1970, 12.31 Uhr

Betr.: Meine Gespräche im ungarischen Außenministerium;
hier: bilaterale Fragen des konsularischen Bereichs

Mit dem Leiter der Abteilung Westeuropa im ungarischen Außenministerium, Barta, hatte ich einen zweistündigen Gedankenaustausch in guter Atmosphäre. Herr Barta begrüßte mein Kommen, besonders auch das Fehlen jeder Publizität im Zusammenhang mit diesem Besuch. Es läge im beiderseitigen Interesse, bei dieser Methode zu bleiben.

Ich führte aus, daß nach meiner Ansicht der Zeitpunkt gekommen sei, in einen Gedankenaustausch über konkrete Möglichkeiten über die Entwicklung unserer Beziehungen und die Erweiterung der Befugnisse der Handelsvertretung einzutreten. Unsere Wirtschaftsbeziehungen und unser Fremdenverkehr hätten

Fortsetzung Fußnote von Seite 1778

waffe werden in Israel überholt), doch dürfte es schon aus logistischen Gründen unwahrscheinlich sein, daß Leopard-Panzer an Israel weitergegeben würden und dadurch unsere Politik der Nichteinmischung im Nahen Osten von arabischer Seite angezweifelt werden könnte.“ Vgl. VS-Bd. 8873 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

⁸ Helmut Schmidt.

⁹ Staatssekretär Freiherr von Braun teilte Staatssekretär Mommsen, Bundesministerium der Verteidigung, am 23. Dezember 1970 mit, daß „die Botschaft nach einem Gespräch des iranischen Ministerpräsidenten mit Herrn Staatssekretär Frank der Meinung ist, daß der Panzer-Kauf nicht vorrangig und für die bilateralen Beziehungen nicht von entscheidender Bedeutung sei. Die Angelegenheit erscheint deshalb zur Zeit nicht besonders dringlich.“ Vgl. VS-Bd. 8773 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

¹ Hat Ministerialdirigent Lahn am 21. Oktober 1970 vorgelegen, der handschriftlich für Referat II A 5 vermerkte: „B[itt]e bei Abt[eilung] V anregen, daß die Liste der Wünsche aufgestellt wird. Ev[en]t[uel]l muß Bud[apest] nochmals um Ergänzung gebeten werden.“

Hat Legationsrat I. Klasse Hallensleben 22. Oktober 1970 vorgelegen.

Hat Hallensleben erneut am 28. Oktober 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Hat Dg III C vor Reise nach Budapest vorgelegen (mit BM Schiller).“

sich sehr gut entwickelt. Nicht so befriedigend sei aber die Entwicklung unserer Beziehungen auf konsularischem Gebiet. Am 10. Februar hätten wir Vorschläge gemacht, die Ausgangsbasis für unsere heutigen Gespräche sein könnten.²

Barta erklärte: Ungarn beobachte mit großer Aufmerksamkeit alle unsere Schritte in der Ostpolitik und sei entschlossen, diese Politik zu unterstützen. Grundlage der bilateralen Beziehungen sei die „absolute Realpolitik“. In der Praxis heiße das: Nicht zu schnell und nicht zu weit vorzugehen, aber auch nicht der letzte zu sein. Deshalb sei Ungarn in den bilateralen Beziehungen zu uns maßvoll.³ Er stimmte zu, daß eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Handelsvertretung wünschenswert und notwendig sei. Sie sei denkbar, wenn wir auf eine schriftliche Vereinbarung und auf Publizität verzichten könnten. Er sei ermächtigt, in dieser Hinsicht folgende Vorschläge zu unterbreiten:

Bis zum Zeitpunkt der Normalisierung sollten die im konsularischen Bereich erforderlichen Befugnisse in stärkerem Maße als bisher den Handelsvertretungen eingeräumt werden. Das beziehe sich auf alle am 10. Februar unterbreiteten Punkte. Die deutsche Seite möge die noch offenen und zu regelnden Punkte in einer Liste zusammenstellen und diese der ungarischen Handelsvertretung in Köln übergeben. Man werde sehen, welchen Wünschen entsprochen werden könne, doch sei seine Regierung bereit, das unter den ungarischen Verhältnissen Mögliche in die Praxis umzusetzen. Er wies beiläufig auf die besondere Problematik hinsichtlich der DDR und des mit ihr bestehenden Auslieferungsvertrages hin.

Ich dankte Barta für diesen Vorschlag und wies den jüngsten, von ungarischer Seite geäußerten Gedanken einer Einschaltung der französischen Botschaft als Rückschritt in unseren Beziehungen zurück. Ich sagte zu, die erbetene Liste unserer Wünsche über die ungarische Handelsvertretung in Köln zu leiten.⁴

² Zu den Vorschlägen der Bundesregierung vgl. Dok. 275, Anm. 7.

³ Am 15. Oktober 1970 berichtete Ministerialdirigent Lahn, z. Z. Budapest, über ein Gespräch mit dem ungarischen Stellvertretenden Außenminister. Marjai habe zu den Aussichten auf eine völlige Normalisierung des Verhältnisses zur Bundesrepublik erklärt, „daß die ungarische Seite einen schrittweisen Normalisierungsprozeß im Auge habe, an dessen Ende ein einfaches Kommuniqué über die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen stehen könnte. Auf einen Zeitpunkt und auf eine Reihenfolge der zu lösenden Probleme könne er sich aber jetzt noch nicht festlegen. Diesen Normalisierungsprozeß dürfen wir aber nicht isoliert, d. h. nicht nur bilateral sehen, sondern im Zusammenhang mit unseren Beziehungen zu den anderen osteuropäischen Ländern. Dabei erwähnte er besonders die Ratifizierung des deutsch-sowjetischen Vertrages und die Regelung unseres Verhältnisses zu Polen und der CSSR. Herr Marjai betonte die Wichtigkeit eines Minimums von Publizität, das der Entwicklung unserer Beziehungen nur förderlich sein könnte. Es wäre gut, auch weiterhin in der gleichen unauffälligen Weise im Gespräch zu bleiben.“ Vgl. VS-Bd. 8981 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

⁴ Am 10. November 1970 übermittelte Ministerialdirigent von Keller der Handelsvertretung in Budapest eine Aufstellung der Zuständigkeiten, um welche die konsularischen Befugnisse der Handelsvertretungen beider Staaten erweitert werden sollten: „1) Legalisation von Urkunden; 2) Beschaffung von Personenstandsurkunden; 3) Unterstützung Hilfsbedürftiger sowie ihre Heimführung in den Entsendestaat; 4) Interessenwahrnehmung und Beistand bei Todesfällen, Verkehrsunfällen und jeder Art von Freiheitsentzug; 5) Ausstellung von Leichenpässen; 6) Abwicklung von Nachlaßangelegenheiten; 7) Besuch Inhaftierter und Vermittlung solcher Besuche durch Familienangehörige.“ Vgl. dazu den Drahterlaß Nr. 363; VS-Bd. 8981 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

Bewertung:

Der ungarische Vorschlag scheint mir unter den gegenwärtigen Umständen das Maximum dessen zu sein, was im Augenblick erreichbar ist.

Ich habe nicht den Eindruck, daß es sich hierbei nur um eine Verzögerungstaktik handelt, sondern bin wie der Leiter der Handelsvertretung⁵ der Überzeugung, daß die ungarische Regierung einen Großteil unserer Wünsche erfüllen wird.

In der Frage der Legalisierungsbefugnisse besteht noch Zurückhaltung.

Die angestrebte Verbesserung im konsularischen Bereich dürfte in der Praxis umso effektiver sein, je weniger Publizität diesem Ergebnis wegen der ungarischen Rücksichtnahme auf die DDR gegeben wird.⁶

[gez.] Lahn

VS-Bd. 8981 (II A 5)

⁵ Hardo Brückner.

⁶ Am 19. Oktober 1970 erläuterte Ministerialdirigent Lahn in einer Hausbesprechung seine Gespräche in Budapest: „Thema war die Gestaltung unserer Beziehungen zu Ungarn in der Zwischenzeit bis zur eventuellen Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Dabei wurde naturgemäß auch die Frage behandelt, unter welchen Voraussetzungen sich die Ungarn die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vorstellen können. Ungarische Antwort: bei einem größeren Fortschritt der Ostpolitik der Bundesregierung. Spezifiziert: nach der Ratifizierung des deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsabkommens und nach dem Abschluß der Verträge mit Polen und der ČSSR. Hingegen hätten die Ungarn einen vorherigen innerdeutschen Ausgleich ausdrücklich nicht für erforderlich erklärt. (Bemerkung: Da diese Haltung mit der DDR-Führung abgestimmt sein dürfte, ergibt sich die Schlußfolgerung: Seitdem die DDR für ihre Forderung auf völkerrechtliche Anerkennung durch die Bundesregierung nicht mehr auf die Unterstützung ihrer WP-Partner rechnen kann, ist sie an baldiger Fortsetzung innerdeutscher Gespräche nicht mehr interessiert; sie ist aber andererseits seit dem Abschluß des deutsch-sowjetischen GV-Abkommens und der anschließenden Tagung des beratenden politischen Ausschusses der WP-Staaten nicht mehr in der Lage, ihre völkerrechtliche Anerkennung als Vorbedingung für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen dritten WP-Staaten und uns aufzubauen.“ Vgl. die Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Joetze vom 20. Oktober 1970; VS-Bd. 4535 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

479

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von Schenck

V 1-80.22/1-94.20-1323/70 geheim

16. Oktober 1970¹Dem Herrn Staatssekretär² über Herrn D Pol³

Betr.: Deutsch-polnische Verhandlungen über einen Vertrag über die Grundlagen der Normalisierung der Beziehungen;
hier: Berlin-Frage

Bezug: Besprechung beim Herrn Minister am 2. Oktober 1970⁴

Zweck der Vorlage: Zur Unterrichtung über die Problematik und zur Entscheidung über die Behandlung der Berlin-Frage

Vorschlag: Zustimmung dazu, daß die Angelegenheit nach Konsultation mit den Alliierten von Referat V 1 mit der Vertretung Berlins beim Bund mündlich besprochen wird, sofern der Herr Staatssekretär sie nicht selbst mit Herrn Senator Grabert besprechen will.

Aufzeichnung

In der Besprechung am 2. Oktober d.J. hatte der Herr Minister sich damit einverstanden erklärt, daß die Frage der Einbeziehung oder Nichteinbeziehung Berlins in den das Ziel der deutsch-polnischen Verhandlungen bildenden Vertrag mit den Alliierten und mit dem Senat von Berlin konsultiert wird, sobald der Stand der Verhandlungen den Zeitpunkt hierfür gekommen erscheinen läßt.

Während der Verhandlungen in Bonn in der Zeit vom 5.–7. Oktober d.J. ist die Berlin-Frage von Herrn MDg Dr. Lahn innerhalb der Arbeitsgruppe 1 im Zusammenhang mit dem nachstehenden Wortlaut des Artikels III, Absatz 2 des Vertragsentwurfs⁵ angesprochen worden:

„(2) Sie stimmen darin überein, daß eine Erweiterung ihrer Zusammenarbeit im Bereich der wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen, kulturellen und sonstigen Gebiete in ihrem beiderseitigen Interesse liegt.“

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse von Schenck am 19. Oktober 1970 an das Referat II A 5 geleitet mit der Bitte, „die anliegende Aufzeichnung, die im Durchdruck bereits vorab übersandt wurde, über Herrn Dg II A an Herrn D Pol weiterzuleiten und ggf. eine eigene Stellungnahme zuzufügen“.

Hat Ministerialdirigent Lahn am 19. Oktober 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Keine Bedenken; ich habe die Bonner Gruppe schon darüber unterrichtet; H[err] Meichsner war zugegen, kennt also das Problem.“

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse von Alten am 19. Oktober 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „II A 5 ist einverstanden, obschon mir zweifelhaft erscheint, ob wir schriftliche Fixierung der Alt[ernative] 3 c) durchsetzen werden.“ Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 5795 (V 1); B 150, Aktenkopien 1970.

² Hat Staatssekretär Frank am 21. Oktober 1970 vorgelegen.

³ Hat Ministerialdirektor von Staden am 19. Oktober 1970 vorgelegen.

⁴ Vgl. dazu Dok. 449.

⁵ Vgl. dazu den Entwurf vom 7. Oktober 1970 für einen Vertrag zwischen der Bundesrepublik und Polen; Dok. 454.

Für die polnische Seite erklärte Herr Zawadzki, daß Artikel III, Absatz 2 keine konkreten Verpflichtungen beider Seiten begründen, sondern nur den Charakter einer Absichtserklärung haben werde. Damit sollte offensichtlich zum Ausdruck gebracht werden, daß die polnische Seite der Berlin-Frage im Rahmen des angestrebten Vertrages ausweichen möchte.

Wir müssen uns darüber schlüssig werden, welche Auffassung wir gegenüber den Alliierten und dem Senat von Berlin vertreten und welchen Standpunkt wir den Polen gegenüber bei den weiteren Verhandlungen einnehmen wollen.

I. Die Berlin-Frage bedarf aus folgenden Gründen sorgfältiger Überlegung und Behandlung:

1) Das ursprünglich von uns bei Aufnahme der Gespräche in Warschau verfolgte Konzept eines reinen Gewaltverzichtsvertrages ließ die Berlin-Frage nicht auftauchen. Denn da ein solcher Vertrag sich ausschließlich auf Fragen bezogen hätte, die den besonderen Vorbehaltsrechten der Drei Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin unterliegen (Verzicht auf Anwendung und Androhung von Gewalt, Respektierung bestehender Grenzlinien), hätte sich im Einklang mit unserer ständigen Vertragspraxis der Standpunkt vertreten lassen, daß eine Einbeziehung Berlins nicht in Betracht komme.

Auch in den deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsvertrag vom 12. August 1970⁶ ist Berlin nicht einbezogen worden. Dies läßt sich mit dem gleichen Argument begründen, auch wenn wir uns darüber klar sind, daß die Sowjetunion sich aus ihren eigenen Gründen auf eine Einbeziehung Berlins in den deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsvertrag ebensowenig eingelassen hätte, wie sie das bei anderen bisher von ihr mit der Bundesrepublik Deutschland geschlossenen Verträgen getan hat.

2) Im Laufe der deutsch-polnischen Gespräche und Verhandlungen hat sich aber unser ursprüngliches Konzept eines reinen Gewaltverzichtsvertrages nicht aufrechterhalten lassen. Wir mußten uns vielmehr – wenn die Verhandlungen nicht abgebrochen werden sollten – grundsätzlich auf das polnische Konzept eines inhaltlich sehr viel weiter gespannten Vertrages einlassen, weil die polnische Seite sich an einem reinen Gewaltverzichtsvertrag für uninteressiert erklärte; sie will ihr Ziel einer Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze im Rahmen eines Vertrages erreichen, der als Grundlage für die Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen bezeichnet und ausgestaltet werden soll.

3) Dies hat zur Folge, daß sich für uns die Berlin-Frage stellt.

a) Bisher ist es uns gelungen, Berlin – wenn auch in mehr oder weniger verkappter Form – in alle Vereinbarungen einzubeziehen, die von uns mit Polen abgeschlossen worden sind. Diese Vereinbarungen hatten zwar durchweg nur einen begrenzten Charakter und bezogen sich vornehmlich auf die Gebiete der Wirtschaft und des Verkehrs. In diesen Bereichen haben wir aber es durchsetzen können, daß Polen sich mit der Vertretung Berlins durch die Bundesrepublik Deutschland abgefunden hat, auch wenn die polnische Seite aus verständlichen Gründen hiervon kein Aufhebens gemacht sehen möchte und die Zustän-

⁶ Für den Wortlaut vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

digkeit der deutschen und der polnischen Handelsvertretung für Berlin im Zusammenhang mit den letzten Handelsvertragsverhandlungen⁷ vorübergehend in Zweifel zu ziehen versucht hat.

b) Wenn jetzt ein Vertrag zustande kommt, der seinem Rubrum, seinem Inhalt und seinem ganzen Charakter nach für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Polen eine grundlegende Bedeutung haben soll, so müssen wir mit der Gefahr rechnen, daß eine Nichteinbeziehung Berlins in diesen Vertrag uns später beim Abschluß weiterer Vereinbarungen – auch auf den Gebieten der Wirtschaft und des Verkehrs – als Beweis dafür entgegengehalten werden könnte, daß Berlin in den bilateralen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen keinen Platz habe. Dieser Gefahr muß vorgebeugt werden.

4) Um das Problem zu lösen, kommen die folgenden Alternativen in Betracht:

a) Alternative 1:

Berlin wird – in welcher Form auch immer – in den Geltungsbereich des Vertrages einbezogen.

Diese Lösung würde von unserem Standpunkt aus die beste sein. Bedenken gegen eine Einbeziehung Berlins bestünden nicht, da der Inhalt des Vertrages auch für Berlin der Politik der Bundesregierung entspräche. Die Vertretung Berlins durch die Bundesrepublik würde im Verhältnis zu Polen gefestigt werden mit der Folge, daß sie auch bei späteren Verhandlungen über andere Vereinbarungen von polnischer Seite praktisch nicht mehr abgelehnt werden könnte.

Bei dem gegenwärtigen Stand der von den Alliierten mit den Sowjets geführten Gespräche über Berlin dürfte indessen kaum eine Aussicht darauf bestehen, daß Polen sich auf eine Einbeziehung Berlins in den Vertrag einlassen wird; die Sowjetunion würde dies schwerlich dulden, solange sie sich grundsätzlich gegen die Vertretung Berlins durch die Bundesrepublik Deutschland wendet.

b) Alternative 2:

Berlin wird in den Vertrag nicht einbezogen; wir sehen auch davon ab, uns bei den weiteren Verhandlungen um eine Einigung mit den Polen über die Einbeziehung zu bemühen.

Diese Alternative ist aus den oben unter 2) dargelegten Gründen bedenklich. Von Seiten der Alliierten wird zwar nicht unbedingt mit einem Einspruch gerechnet werden müssen. Der Senat von Berlin würde sich aber kaum, jedenfalls nicht ohne weiteres, damit abfinden, daß die Berlin-Frage bei einer grundlegenden vertraglichen Regelung der deutsch-polnischen Beziehungen völlig ausgeklammert bleibt.

c) Alternative 3:

Bei den weiteren deutsch-polnischen Verhandlungen wird von unserer Seite klargestellt und von polnischer Seite widerspruchsfrei zur Kenntnis genommen, daß Berlin mit Rücksicht auf seinen besonderen Status und die sich gerade auf die Materie des Vertrages (Gewaltverzicht, Grenzen) beziehenden Vorbehaltsrechte der Alliierten zwar in diesen Vertrag nicht einbezogen, die Bundesrepu-

⁷ Zu den Verhandlungen vom 6. bis 9. Juli 1970 in Warschau über die Erweiterung der Befugnisse der Handelsvertretungen vgl. Dok. 262, Anm. 16.

blik Deutschland aber weitere Verträge mit Polen – und insbesondere auf den Gebieten, die in Artikel III, Absatz 2 des Vertrages bezeichnet sind – nicht ohne Einbeziehung Berlins abschließen werde.

Diese Klarstellung könnte zunächst mündlich bei den Verhandlungen erfolgen und bei Abschluß der Verhandlungen

aa) entweder in einem besonderen Brief, der an die polnische Seite zu richten wäre, bestätigt,

bb) oder in einem mit den Alliierten zu vollziehenden Notenwechsel wiederholt werden.

II. Referat V 1 schlägt vor, die unter I. 3) einander gegenüber gestellten Alternativvorschläge so bald wie möglich – und jedenfalls vor der für den 2. November 1970 vorgesehenen Aufnahme der Verhandlungen in Warschau⁸ –

1) zunächst in der Bonner Vierergruppe mit den Alliierten⁹,

2) sodann mit dem Senat von Berlin¹⁰

mit dem Ziel der Herbeiführung eines Einverständnisses zu besprechen.

Da die Alternative I 3 a) von den Polen abgelehnt werden und die Alternative I 3 b) für Berlin unbefriedigend sein dürfte, sollten wir bei diesen Konsultationen die Alternative I 3 c) als das allenfalls zu erreichende Verhandlungsziel bezeichnen und die Zustimmung sowohl der Alliierten als auch des Senats von Berlin hierzu zu erreichen versuchen.

Falls der Herr Staatssekretär die Besprechung zu 2) nicht persönlich mit Senator Grabert, dem Bevollmächtigten Berlins beim Bund, führen will, könnte sie vom Referatsleiter V 1 mit dem Leitenden Senatsrat Meichsner geführt werden, mit dem Referat V 1 in allen die Einbeziehung Berlins in Verträge betreffenden Angelegenheiten in ständigem Kontakt steht.

Schenck

VS-Bd. 5795 (V 1)

⁸ Zum Beginn der Verhandlungen des Bundesministers Scheel mit dem polnischen Außenminister Jędrzychowski am 3. November 1970 in Warschau vgl. Dok. 509.

⁹ Zu den Konsultationen der Bonner Vierergruppe vom 23. Oktober 1970 vgl. Dok. 491 und Dok. 493.

¹⁰ Vortragender Legationsrat I. Klasse von Schenck vermerkte am 27. Oktober 1970, er habe „die Frage der Einbeziehung Berlins in den bevorstehenden deutsch-polnischen Vertrag gestern mündlich mit Herrn Leitenden Senatsrat Meichsner (Vertretung Berlins beim Bund) ausführlich besprochen und Herrn Meichsner gebeten, eine Stellungnahme des Berliner Senats noch vor Aufnahme der Verhandlungen in Warschau herbeizuführen“. Vgl. VS-Bd. 5795 (V 1); B 150, Aktenkopien 1970.

Schenck vermerkte am 29. Oktober 1970, Meichsner habe ihm mitgeteilt, daß „die Angelegenheit von Senator Grabert mit dem Regierenden Bürgermeister besprochen worden und der Senat von Berlin mit der [...] vorgeschlagenen Behandlung der Berlin-Frage bei den bevorstehenden Verhandlungen in Warschau einverstanden sei. Der Senat lege allerdings Wert darauf, daß in Warschau von uns auch tatsächlich entsprechend verfahren und der polnischen Seite gegenüber eindeutig klargestellt werde, daß die Bundesrepublik Deutschland mit Polen weitere Vereinbarungen – und insbesondere auf den in Artikel III, Absatz 2 des Vertragsentwurfs bezeichneten Gebieten – nicht ohne Einbeziehung Berlins abschließen werde.“ Vgl. VS-Bd. 5795 (V 1); B 150, Aktenkopien 1970.

Gesandter Noebel, Washington, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-16764/70 geheim
Fernschreiben Nr. 2196
Cito

Aufgabe: 17. Oktober 1970, 15.50 Uhr¹
Ankunft: 17. Oktober 1970, 22.28 Uhr

Betr.: Berlingespräch Rogers–Gromyko am 16.10.

I. Der Leiter des Deutschlandreferats im State Department, Mr. Sutterlin, unterrichtete mich am 17. Oktober über den Berlinteil des Gesprächs zwischen dem amerikanischen und dem sowjetischen Außenminister, das am 16. Oktober abends in New York stattgefunden hat. Er sagte, das Thema Berlin sei erst ziemlich spät abends angesprochen worden, und zwar von Gromyko. Dieser habe ausführlich die sowjetische Position dargelegt, ohne wesentlich Neues zu bringen. Rogers habe nur sehr kurz erwidert, man habe die weitere Erörterung des Berlinthemas auf das nächste gemeinsame Abendessen in New York am Montag, den 19. Oktober, vertagt.

II. Im einzelnen:

Gromyko habe sich einleitend auf sein Gespräch mit Rogers vor einem Jahr bezogen, in dem dieser ihm gesagt habe, der amerikanischen Regierung liege daran, die Lage in Berlin zu normalisieren, unerwartete Ereignisse zu vermeiden, Spannungen zu vermindern.² Die sowjetische Regierung habe sich bereit erklärt, diese Gedanken zu prüfen. Daraufhin hätten die Vierergespräche begonnen.

Die sowjetische Regierung habe den Eindruck, daß die Gespräche sich mit unterschiedlichem Erfolg entwickelten (with various degrees of success), teilweise gebe es Rückschritte, teilweise gewinne man auch nur Zeit. Rogers und er sollten das Problem als Staatsmänner behandeln. Er wolle nichts über Persönlichkeiten sagen. Wenn aber die Lage in Berlin wirklich normalisiert werden solle, müsse klargestellt werden, wo man stehe.

¹ Hat Ministerialdirektor von Staden am 17. Oktober 1970 vorgelegen, der handschriftlich für Vortragenden Legationsrat I. Klasse Hansen vermerkte: „[Seite] 2. Wenn demzufolge klar vereinbart werden könnte, daß alles andere wohl erlaubt ist, hätte man eine Basis. Wir brauchen in der Tat eine Gesamtbeschreibung d[er] sowjetischen Position als Grundlage unserer eigenen weiteren Überlegungen. Das scheint mir sehr wichtig u[nd] daran sollte unabh[ängig] v[on] G[romyko]s Gesprächen schon gearbeitet werden.“ Vgl. Anm. 4.

Hat Hansen am 19. Oktober 1970 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well am 19. Oktober 1970 vorgelegen.

² Botschafter Pauls berichtete am 24. September 1969, daß die Berlin-Frage im Mittelpunkt des Gesprächs des amerikanischen Außenministers Rogers mit dem sowjetischen Außenminister am 22. September 1969 in New York gestanden habe. Gromyko habe betont, daß die UdSSR „nur bereit sei, über West-Berlin zu sprechen, und habe sich dann nach den amerikanischen Vorstellungen über die Modalitäten eines derartigen Meinungsaustausches erkundigt. Dabei habe er zum Ausdruck gebracht, daß die Sowjetunion an einem bilateralen Gespräch mit den USA interessiert sei. Rogers habe demgegenüber die Notwendigkeit von Vier-Mächte-Verhandlungen herausgestellt.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 2066; VS-Bd. 4334 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1969.

Die Sowjets wünschten die Situation in Westberlin zu verbessern; sie seien nicht darauf aus, den Status Westberlins zu verändern.³

Die Tatsache, daß Westberlin nicht zur Bundesrepublik gehöre, sei wohl bekannt. Die amerikanische Position hierzu sei aber verwirrend (confusing). Was sei die gegenwärtige Praxis in Westberlin? Dort gebe es verschiedene Arten von Treffen und andere Aktivitäten der Bundesrepublik, die mit dem Status Westberlins nicht vereinbar seien. Die Sowjetunion habe die Aufmerksamkeit der Bundesregierung hierauf gelenkt. Solange derartige Aktivitäten fortgesetzt würden, könne die Lage Westberlins nicht normalisiert werden. Jedes denkbare Übereinkommen müsse sehr klar feststellen, was in Westberlin nicht erlaubt sei⁴, weil damit gegen den Status Westberlins und die Vier-Mächte-Abkommen verstoßen würde, auf die sich auch die Sowjetunion berufe. Hieraus dürfe nicht geschlossen werden, daß die Sowjetunion Westberlin abwürgen wolle. Die sowjetischen Absichten seien für Westberlin nicht nachteilig. Die sowjetische Regierung sei sich dessen bewußt, daß es wirtschaftliche und andere Bande zwischen der Bundesrepublik und Westberlin gebe, dies sei aber kein Grund, den besonderen Status Westberlins zu negieren.

Andererseits wisse man auf sowjetischer Seite, daß es gewisse Verfahrensfragen gäbe, die gelöst werden sollten und gelöst werden könnten. Die Sowjetunion sei bereit, dabei mitzuhelfen, soweit die DDR betroffen sei, und dabei die Interessen Westberlins und der Bundesrepublik hinsichtlich des Transit und des Zuganges (transit and access) in Rechnung zu stellen.

Dies sei die sowjetische Position. Nichts, was damit vorgeschlagen werde, berühre legitime Interessen, die aus den alliierten Vereinbarungen folgten. Er sei sicher, daß ein Übereinkommen und eine Minderung von Spannungen erreicht werden könnten. Die sowjetische Seite habe dazu einige konkrete Überlegungen vorgebracht, die eine gute Grundlage für ein Abkommen böten. Sie seien ausgearbeitet worden unter gebührender Berücksichtigung der bestehenden Lage und sollten dementsprechend gewürdigt werden.

Rogers habe vorgeschlagen, die Erörterung mit Rücksicht auf die späte Stunde (23.45 Uhr) bei der nächsten Begegnung am 19. Oktober fortzusetzen. Er müsse sagen, daß er über das letzte Botschaftertreffen in Berlin⁵ enttäuscht sei. Die amerikanische Regierung bemühe sich sehr um eine Minderung der Spannungen; sie sei aber nicht der Meinung, daß die Vier-Mächte-Rechte geändert werden sollten. Jeder Versuch in dieser Richtung würde die Spannungen nur vermehren. Die amerikanische Regierung meine, daß einige praktische Schritte getan werden könnten.

Gromyko habe erwidert, auch der Sowjetunion sei an einer Verbesserung der Lage gelegen, aber die Standpunkte beider Seiten seien verschieden.

Hier habe Botschafter Rush in die Diskussion eingegriffen, um die Bedeutung der Verbindungen zwischen der Bundesrepublik und Berlin für die Lebensfähigkeit der Stadt zu unterstreichen.

³ Dieser Satz wurde von Ministerialdirektor von Staden angeschlängelt.

⁴ Der Passus „Jedes denkbare Übereinkommen ... erlaubt sei“ wurde von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Vgl. Anm. 1.

⁵ Zum achten Vier-Mächte-Gespräch über Berlin am 9. Oktober 1970 vgl. Dok. 463.

Gromyko habe irritiert erwidert, gegen wirtschaftliche Verbindungen beständen keine Bedenken, politische Verbindungen dürfe es aber nicht geben. Was habe die politische Präsenz des Bundes in Westberlin mit der Lebensfähigkeit zu tun? Wenn die Bundesrepublik meine, daß in Westberlin Sitzungen offizieller Organe (official bodies) abgehalten werden müßten, würde die amerikanische Regierung sich dann weiter in dieser Auffassung anschließen?

Rogers habe hier scherzend eingeworfen, man solle doch in New York kein Botschaftertreffen abhalten. Die sowjetischen Vorschläge vom 9. Oktober stellten die amerikanische Regierung vor Schwierigkeiten; sie bleibe aber daran interessiert, die Ursachen der Spannungen zu beseitigen. Wenn die sowjetische Regierung allerdings darauf aus sei, den Status der Stadt zu verändern, würde man eben mit den bestehenden Spannungen weiterleben müssen.

Das Gespräch wurde auf Montag, den 19. Oktober, abends vertagt.⁶

III. Sutterlin führte weiter aus, Botschafter Abrassimow, der zugegen gewesen sei, habe konstant geschwiegen. Am Rande des abendlichen Treffens sei es aber zu einem Gespräch zwischen Rush und Abrassimow gekommen, über dessen Inhalt ihm nichts bekannt sei. Möglicherweise werde Abrassimow demnächst Washington besuchen; man werde ihm hier ein kleines Frühstück geben.⁷

⁶ Gesandter Boss, Brüssel (NATO), übermittelte am 28. Oktober 1970 den Wortlaut der Unterrichtung des Ständigen NATO-Rats über das Gespräch des amerikanischen Außenministers Rogers mit dem sowjetischen Außenminister am 19. Oktober 1970 in New York: „On Berlin, Gromyko emphasized that the Soviets had no intention of undermining the status of West Berlin or the role of the Western Powers there. But he demanded a cessation of West German political activities in the city. [...] He added that the Soviets were prepared to assist in solving questions of transit and access, taking into account the interests of the GDR. Secretary Rogers noted that the Soviet stand in the Four-Power talks so far seemed to run counter to their assumed desire to have the FRG-Soviet treaty ratified in Bonn. He commented that to demand prior concessions by the Western ambassadors on the question of FRG political ties with West Berlin as a condition for discussion of the practical arrangements being sought by the three Western Powers was a sure formula to prevent success in the talks. Gromyko conceded that the objectives of both sides could be dealt with concurrently.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1214; VS-Bd. 2754 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

⁷ Der sowjetische Botschafter in Ost-Berlin führte am 22. Oktober 1970 ein Gespräch mit dem Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Hillenbrand. Dazu berichtete Gesandter Noebel, Washington, am 23. Oktober 1970: „Das Gespräch dauerte 4 ½ Stunden. [...] Abrassimow bezeichnete „off the cuff“ eine Vereinbarung folgenden Inhalts als möglich: Prinzipien betreffend den Status von Westberlin (er wiederholte dabei im wesentlichen die Prinzipien gemäß dem sowjetischen Papier vom 23.9.); Reduzierung der Bundespräsenz (keine Sitzungen von Bundestag, Bundesrat, Ausschüssen, Fraktionen und Parteigremien, keine Besuche westdeutscher Kabinettsmitglieder in offizieller Funktion); Verbot der NPD und anderer revanchistischer Organisationen; Sowjetunion werde ihrerseits auf Grund Vereinbarung mit der souveränen DDR substantielle Erleichterungen im innerstädtischen Verkehr und unbehinderten Zugang nach Westberlin gewährleisten“. Auf die Frage von Abrassimow „nach den amerikanischen Vorstellungen über den Inhalt einer Berlin-Regelung erklärte Hillenbrand, die amerikanische Zielsetzung sei begrenzt und richte sich im wesentlichen auf praktische Regelungen, die einen spannungsfreien Zustand in den 70er Jahren gewährleisten müßten. Die Westmächte könnten Konzessionen machen hinsichtlich: Einschränkung der demonstrativen Präsenz des Bundes; gewisser Aktionen gegen die NPD; Entgegenkommen gegenüber sowjetischen Wünschen in Westberlin. Die Souveränität der Westmächte in Westberlin dürfe jedoch auf keinen Fall in Frage gestellt werden.“ Hillenbrand habe dabei eingeräumt, „daß die Möglichkeiten zu westlichen Zugeständnissen in Berlin begrenzt seien. Die Sowjetunion müsse jedoch den Gesamtzusammenhang sehen und die Bedeutung, die Regelungen in Berlin für die Entwicklung in Mitteleuropa überhaupt und damit auch für das sowjetisch-amerikanische Verhältnis haben würden.“ (Abrassimow dazu: Dann müßte man auch Vietnam und die 6. Flotte einbeziehen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 2238; VS-Bd. 4509 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

IV. Sutterlin sagte abschließend, über den deutschen Wunsch, nach den Gesprächen Rogers–Gromyko und Douglas-Home–Gromyko⁸ eine weitere Vierer-Direktoren-Konsultation abzuhalten, werde die amerikanische Regierung sich voraussichtlich nach dem nächsten Treffen Rogers–Gromyko am Montag abend äußern können.⁹

[gez.] Noebel

VS-Bd. 4508 (II A 1)

481

Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Sunay

AL II

20. Oktober 1970¹

Der Herr Bundeskanzler empfing am 20. Oktober um 12.30 Uhr den türkischen Staatspräsidenten Sunay.² An dem Gespräch nahmen

von türkischer Seite der Außenminister Çaglayangil, Generalsekretär Alpan, Gesandter Dişlioglu und Botschafter Gökmen,

von deutscher Seite Botschafter Thierfelder, Ministerialdirektor Dr. Sahn, Ministerialdirigent Dr. Gehlhoff und LR I Dr. Schilling

teil.

Nach der Begrüßung des Bundeskanzlers führte Staatspräsident *Sunay* folgendes aus:

Er sei glücklich, das erste Mal zu einem offiziellen Besuch in Deutschland zu sein, das er schon früher zu anderen Gelegenheiten besucht hätte. Er danke für die freundliche Aufnahme. Besonders wertvoll sei ihm die Feststellung, wie sehr der Bundesregierung daran liege, die Völkerverständigung zu fördern und positive Schritte zu diesem Zweck zu unternehmen.

Der Staatspräsident erwähnte dann den gestrigen Empfang des Bundespräsidenten und den heutigen Besuch im Rathaus.

Dem Bundeskanzler übermittelte er den Dank für die Hilfe und Unterstützung, die die Bundesrepublik im Rahmen der NATO auf dem Gebiet der Wirtschaft³

⁸ Zu den Gesprächen des britischen Außenministers Douglas-Home mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 27. Oktober 1970 in London vgl. Dok. 463, Anm. 13.

⁹ Die Sitzung der Bonner Vierergruppe auf Direktorenebene fand am 17./18. November 1970 statt. Vgl. dazu Dok. 557.

¹ Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Ministerialdirektor Sahn, Bundeskanzleramt, gefertigt.

² Präsident Sunay hielt sich vom 19. bis 24. Oktober 1970 in der Bundesrepublik auf.

³ Die Bundesrepublik gewährte der Türkei im Rahmen eines Konsortiums der OECD seit 1963 bilaterale Finanzhilfe in Höhe von zuletzt jährlich 175 Mio. DM. Im Juni 1970 unterzeichneten die Bundesregierung und die türkische Regierung ein weiteres Rahmenabkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, das den Aufbau von Fach- und Landwirtschaftsschulen, die Förderung des Kommunikationswesens sowie Ausbildungshilfen mit einem Gesamtbetrag von 42,9 Mio. DM

und der Verteidigung⁴ leiste. Er stehe seit früher Kindheit und Jugend unter dem tiefgehenden Eindruck der türkisch-deutschen Freundschaft. Er wolle auch dankbar die Unterstützung bei der Bereitstellung von Arbeitsplätzen für überschüssige türkische Arbeitskräfte würdigen, die wegen der Bevölkerungsexplosion in der Türkei keine Arbeit fänden. Es handele sich zur Zeit um rund 250 000 Leute, die zum Teil mit ihren Familien in Deutschland seien.⁵ Auch die türkische Regierung und Bevölkerung empfinde die Solidarität mit Deutschland, dessen Empfindungen in Freud und Leid sie mit ihren deutschen Freunden teilen.

Die Türkei schätze die Politik und die Beschlüsse der Bundesregierung unter Bundeskanzler Brandt, die auf die Entspannung gerichtet sei, besonders hoch. Die östliche Initiative für eine Konferenz über Europäische Sicherheit finde den türkischen Beifall, ihre Durchführung sei jedoch erst dann möglich, wenn sie sorgfältig vorbereitet sei. Die sowjetische Tätigkeit im Nahen Osten stimme jedoch leider skeptisch im Hinblick auf die Erfolgsaussichten einer solchen Konferenz. Die sowjetische Flottenpräsenz im Mittelmeer verstärke sich von Tag zu Tag. Durch die Anlegung von sowjetischen Stützpunkten zu Lande werde die bisherige Überlegenheit der 6. Flotte ausbalanciert und möglicherweise in das Gegenteil umgekehrt. Der sowjetische Einfluß in Syrien gehe noch über denjenigen in der VAR hinaus. Deshalb sei die türkisch-syrische Grenze ein besonders neuralgischer Punkt. Die Beziehungen zum Irak könne man als gut bezeichnen, jedoch sei die innere Lage sehr labil; jeden Tag könne ein Umschwung eintreten. Trotz aller Bemühungen sei es bisher nicht möglich gewesen, das Verhältnis zwischen Iran und Irak zu verbessern; schuld daran sei die Haltung des Iran zum Problem des Schatt-el-Arab.⁶

Mit dem Nachbarn und NATO-Verbündeten Griechenland seien die Beziehungen wegen der Zypern-Situation nicht befriedigend. Das Verhalten der griechischen Bevölkerung unter Leitung von Makarios gegenüber der türkischen Minderheit hätte in der türkischen öffentlichen Meinung tiefe Auswirkungen. Er sei für die Zukunft skeptisch. Es sei notwendig, auf der Grundlage der Verfassung zu einem für alle Beteiligten befriedigenden Modus zu gelangen. Er habe Hoffnungen, glaube jedoch nicht an eine baldige zufriedenstellende Regelung.

Unter Berücksichtigung aller genannten Faktoren könne er zusammenfassend sagen, daß die Türkei weiterhin ein treues Mitglied der NATO bleiben werde.

Fortsetzung Fußnote von Seite 1789

vorsah. Die Bundesrepublik lieferte ferner im Rahmen der Internationalen Getreideübereinkunft von 1967 in den Jahren 1968 bis 1970 insgesamt 120 300 t Weizen (etwa 20 % der gesamten Nahrungsmittelhilfe der Bundesrepublik). Vgl. dazu die Aufzeichnung des Referats III A 5 vom 15. September 1970; Referat III A 5, Bd. 810.

⁴ Im Rahmen der NATO gewährte die Bundesrepublik der Türkei seit 1964 Verteidigungshilfe in jährlichen Tranchen von 50 Mio. DM. Für das Jahr 1970 wurde die Tranche auf 80 Mio. DM erhöht. Vgl. dazu BULLETIN 1970, S. 1479.

⁵ Nach dem Stand vom 30. September 1970 lebten 353 900 türkische Arbeitnehmer mit weiteren rund 150 000 Familienangehörigen in der Bundesrepublik. Die von diesen Personen in die Türkei überwiesenen Lohnbeträge beliefen sich 1969 auf 545 Mio. DM. Vgl. dazu BULLETIN 1970, S. 1479.

⁶ Am 4. Juli 1937 schlossen der Irak und der Iran ein Abkommen über den Grenzverlauf am Schatt-el-Arab, das an dieser Stelle das iranische Ufer als Grenze zwischen beiden Staaten festlegte. In der Folge kam es wiederholt zu Auseinandersetzungen über die Kontrolle des Wasserwegs. Der Irak lehnte jedoch eine Revision der Grenzziehung ab. Am 19. April 1969 kündigte der Iran das Abkommen mit dem Irak. Für den Wortlaut des Abkommens vgl. L.NTS, 1938, Bd. 190, S. 256–258.

Der Staatspräsident kam dann auf die Lage der türkischen Arbeitnehmer in Deutschland zu sprechen, die zufriedenstellend sei. Dies gelte sowohl hinsichtlich ihrer allgemeinen Einstellung wie auch hinsichtlich ihrer Beziehungen zu den Deutschen. Besorgnis erzeuge jedoch die Haltung eines Teils der Studenten. In Veröffentlichungen werde das eigene Land verunglimpft. Zwar handele es sich nur um einen kleinen Teil. Dieser mache jedoch den Eindruck, gut organisiert und von anderer Seite unterstützt zu sein. Auch in der Türkei arbeite eine Fraktion der Studenten in ähnlicher Richtung, die gut organisiert und geführt und sehr aggressiv sei.

Er habe eine Bitte an den Bundeskanzler, der sich für die türkischen Arbeitnehmer schon bisher eingesetzt habe. Es gebe eine Gruppe von türkischen Arbeitnehmern, die formal illegal eingereist sind und daher nicht die vollen Rechte der übrigen Arbeitnehmer in Anspruch nehmen können. Er hoffe, daß es möglich sei, eine einmalige Aktion zu unternehmen, um die Legalisierung des Aufenthalts und der Tätigkeit dieser Leute herbeizuführen. Derartige Einzelfälle dringen in der Türkei in die Öffentlichkeit, werden falsch ausgelegt und zu Angriffen gegen die Regierung ausgenutzt.

Der *Bundeskanzler* dankte für die Ausführungen. Er sei überzeugt, daß man miteinander alles tun werde, was möglich sei, um die nützlichen, freundschaftlichen und herzlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern weiterzuentwickeln. Die Bundesregierung werde im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf den verschiedenen Ebenen der Beziehungen darauf hinwirken, sie zu vertiefen und an Substanz zu erweitern.

Seine besondere Anteilnahme gelte den vielen tausenden türkischen Landsleuten, die an unserem Wirtschaftsleben teilnehmen. Die Türken seien angesehene Arbeitnehmer, fleißig, energisch und zuverlässig. Leider sei die Unterbringung in vielen Fällen unzulänglich. In der Bundesrepublik bestehe allgemein noch ein Fehlbestand an Wohnraum. Firmen, die an ausländischen Arbeitnehmern interessiert seien, hätten zum Teil selbst nicht genug getan, um zusammen mit dem Bund Wohnraum zu beschaffen. Manche müßten für schlechte Unterkunft hohe Miete zahlen, was einen zu hohen Teil des Lohnes in Anspruch nehme. Mit diesem ernstesten Problem werde man leider erst im Lauf von Jahren fertig werden.

Zu dem von dem Staatspräsidenten angeschnittenen Problem derjenigen türkischen Arbeiter, die juristisch nicht ganz korrekt in das Land gekommen seien, werde er versuchen zu helfen und die Angelegenheit in der Kabinettsitzung am Donnerstag⁷ besprechen. Er werde den Präsidenten noch während dessen Aufenthalts in der Bundesrepublik von dem Ergebnis unterrichten. Prinzipiell habe die Sache natürlich einen bedeutsamen Hintergrund. Es liege im Interesse beider Regierungen, daß die eingesetzten Behörden die Vorgänge unter Kontrolle hielten und daß nicht einzelne sich unter Vorspiegelung falscher Tatsachen Vorteile, möglicherweise zu Lasten anderer, verschafften. Er werde helfen, soweit es möglich sei; in Zukunft müsse es jedoch auf jeden Fall bei der vereinbarten behördlichen Regelung bleiben.

⁷ 22. Oktober 1970.

Der *Staatspräsident* bestätigte, daß es jetzt nur um diejenigen gehe, die schon ein halbes Jahr oder länger in Deutschland arbeiteten. Im übrigen hätte die türkische Regierung strikte Maßnahmen getroffen, um die illegalen Kanäle zu schließen.

Der *Bundeskanzler* fuhr fort, daß das Verhalten einer Minderheit der Studenten nicht angenehm sei, jedoch solle man es nicht zu ernst nehmen. Es handele sich um ein internationales Problem. Wir hätten selbst erhebliche Sorgen, die noch nicht überwunden seien, doch könne man an manchen Universitäten schon wieder eine zunehmende Normalisierung feststellen.

Die Bundesregierung beabsichtige – und hoffe, dabei nicht mißverstanden zu werden –, in Zukunft gegenüber ausländischen Studentengruppen, die sich subversiv betätigten und dabei an die Grenze der Rechtsordnung stoßen, weniger liberal als bisher vorzugehen. Man werde an dem Grundsatz festhalten, daß auch Ausländer ihre Meinung sagen können. Dies dürfe aber nicht dazu führen, daß Deutschland zu einem Tummelplatz für Aktivitäten werde, die weder den deutschen Interessen noch denen anderer Staaten entsprechen.

Über die Einstellung zur NATO sei man sich völlig einig. Unsere Bemühungen zur Normalisierung der Beziehungen zu den kommunistischen Staaten basierten auf der Zugehörigkeit zur NATO und den Europäischen Gemeinschaften und dabei bleibe es. Wenn eine Chance für eine Ost-West-Entspannung bestehe, dann nur auf dem Hintergrund effektiver westlicher Zusammenarbeit.

Auch er sei der Meinung, daß eine Europäische Konferenz über Sicherheit nur einen Sinn habe, wenn sie gut vorbereitet sei. Auch für das Berlin-Problem müsse eine befriedigende Regelung gefunden werden. Wenn eine Konferenz sich im übrigen mit der Europäischen Sicherheit beschäftigen solle, dann müsse dabei auch über Sicherheit gesprochen werden können.

Ganz besonders interessiert hätten ihn die Ausführungen des Präsidenten über die Lage im Nahen Osten. Präsident Nixon hätte kürzlich eindeutig festgestellt, daß keine Verminderung der amerikanischen Präsenz im Mittelmeer in Frage komme.⁸ Er – der Bundeskanzler – habe Nixon schriftlich wie mündlich zum Ausdruck gebracht, wie wichtig diese Feststellung sei.⁹ Nixon hätte ganz allgemein auch eine feste Haltung in der Frage der amerikanischen Präsenz in Westeuropa eingenommen. Wir begrüßten dies. Allerdings könnten unsere amerikanischen Freunde nicht eine große Flotte haben und dann nur eine Karte ausspielen. Die Sowjets spielten mit mehreren arabischen Karten. Die Amerikaner müßten neben der israelischen auch einige arabische Karten spielen. Aber die Türkei stehe diesem Problem näher. Man könne nur hoffen, daß bei den

⁸ In einer Rede am 4. Oktober 1970 auf Dromoland Castle, County Clare, betonte Präsident Nixon, daß die USA ihre militärische Präsenz im Mittelmeer aufrechterhalten würden: „The 6th Fleet is one element of military stability in the Mediterranean. [...] I am convinced that it is essential that the 6th Fleet continue to have this capability in the event that other powers, with other designs on the area, other than ours and our friends, who have no designs except the peace in the area, and the right of each individual nation to maintain its own integrity – in the event that other forces, naval forces, should threaten the position of strength which the 6th Fleet now enjoys, then the United States must be prepared to take the action necessary to maintain that overall strength of the 6th Fleet.“ Vgl. PUBLIC PAPERS, NIXON 1970, S. 805.

⁹ Für das Schreiben des Bundeskanzlers Brandt vom 14. Oktober 1970 an Präsident Nixon vgl. Dok. 470.

weiteren Bemühungen um eine Stabilisierung in diesem Raum die türkische Politik eine bedeutsame Rolle spielen werde. Wenn hierzu eine deutsche Unterstützung möglich sei, so seien wir zur Stelle.

Das Gespräch endete um 13.15 Uhr.

Bundeskanzleramt, AZ: 21-30 100 (56), Bd. 35

482

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II A 1-84.20/11-1910/70 geheim

20. Oktober 1970¹

Herrn Staatssekretär²

Betr.: Vorbereitung der nächsten Berlin-Gespräche der Vier Mächte

3 Anlagen

Zweck: Unterlagen für die Chef-Besprechung am 22. Oktober

Vorschlag: Billigung des deutschen Entwurfs einer Berlin-Vereinbarung (Anlage 1) in der Besprechung am 22. Oktober

Sachstand:

1) Der Entwurf einer Berlin-Vereinbarung (Anlage 1) ist in einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundeskanzleramts (Dr. Eitel), der Landesvertretung Berlin (Senatsrat Meichsner) und des Referats II A 1 ausgearbeitet worden. Er geht von dem Basis-Papier aus, das in der Direktoren-Konsultation vom 18./19. September³ verabschiedet worden ist, berücksichtigt aber auch die inzwischen eingetretene Entwicklung der Vier-Mächte-Gespräche, insbesondere das am 23. September übergebene sowjetische Papier⁴ sowie die offiziellen und inoffiziellen Erläuterungen der sowjetischen Seite.

2) In dem Entwurf ist der deutsche Standpunkt in folgenden Fragen präzisiert worden:

- Präambel
- Verhältnis Bundesrepublik Deutschland–Berlin (West)
 - a) Definition
 - b) Bundespräsenz
 - c) auswärtige Vertretung

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

² Hat Staatssekretär Frank vorgelegen.

³ Für das in der Bonner Vierergruppe auf Direktorenebene verabschiedete Papier „Agreed Basis for a Possible Four Power Agreement on Berlin“ vgl. Dok. 436.

⁴ Zum sowjetischen Papier vom 23. September 1970 über eine Regelung der Berlin-Frage vgl. Dok. 438, Anm. 3.

- Verhältnis Berlin (West)–UdSSR
- Form und Struktur eines Berlin-Arrangements

In den Anmerkungen zu dem Entwurf (Anlage 2) werden die Formulierungsvorschläge der Arbeitsgruppe erläutert.

3) Der Entwurf sollte von dem deutschen Vertreter in der Vierergruppe eingebracht werden, und zwar mit dem Hinweis, es erscheine uns zweckmäßig, daß die Verhandlungsmarge der drei Botschafter⁵ für die kommenden Gespräche neu bestimmt werde.

Falls noch vor dem nächsten Botschaftergespräch eine Direktoren-Konsultation stattfindet⁶, müßte das Papier spätestens Anfang der nächsten Woche in der Vierergruppe eingeführt werden.

4) Der Aufzeichnung sind ferner Überlegungen zu der Funktion der Berlin-Gespräche in der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung (Anlage 3) beigelegt.⁷

Staden

Anlage 1

Entwurf einer Berlin-Vereinbarung der Vier Mächte

Im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, die in den Vereinbarungen der Vier Mächte mit Bezug auf das Gebiet in und um Berlin ihren Ausdruck gefunden haben, sind die Regierungen Frankreichs, der UdSSR, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten wie folgt übereingekommen:

I. Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

In dem Wunsch, die Spannungen in Europa abzubauen, stimmen die vier Regierungen darin überein, daß Komplikationen in und um Berlin vermieden werden müssen.

Artikel 2

Sie sind sich darin einig, daß in diesem Gebiet die Anwendung oder Androhung von Gewalt unterbleiben muß.

Artikel 3

Sie sind darin einig, daß die Lage in diesem Gebiet nicht durch einseitige Maßnahmen verändert werden darf.

⁵ Roger Jackling (Großbritannien), Kenneth Rush (USA), Jean Sauvagnargues (Frankreich).

⁶ Das neunte Vier-Mächte-Gespräch über Berlin fand am 4. November 1970, die Sitzung der Bonner Vierergruppe auf Direktorenebene am 17./18. November 1970 statt. Vgl. dazu Dok. 520 bzw. Dok. 557.

⁷ Zu dem Entwurf vgl. Dok. 515.

Artikel 4

Die vier Regierungen und die zuständigen deutschen Stellen werden unter Wahrung der Grundrechte und Grundfreiheiten alles vermeiden, was nach den allgemeinen Regeln des internationalen Rechts einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer gleichkäme oder geeignet wäre, die öffentliche Sicherheit und Ordnung anderer zu stören.

Artikel 5

Die vier Regierungen werden etwaige Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen.

II. Praktische Maßnahmen**Verhältnis Bundesrepublik Deutschland – Berlin (West)****Artikel 6**

a) Die Regierungen Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten, die in ihren Sektoren die oberste Gewalt ausüben, bekräftigen, daß sie Berlin (West) nach wie vor nicht als Land der Bundesrepublik Deutschland ansehen und Berlin (West) auch nicht von der Bundesrepublik regiert wird. Die Artikel des Grundgesetzes und der Berliner Verfassung, die dem entgegenstehen, bleiben suspendiert.⁸

b) Die drei Regierungen entscheiden über die Bindungen zwischen Berlin (West) und der Bundesrepublik Deutschland.

c) Die besonderen Bindungen, die zwischen Berlin (West) und der Bundesrepublik Deutschland in den Bereichen der Wirtschaft, der Währung und Finanzen, des Rechtswesens, der Sozialpolitik, der Kultur, der Wissenschaft und Technik bestehen, dienen der Lebensfähigkeit der Stadt.

Artikel 7

a) Die drei Regierungen stellen fest, daß die Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland:

- der Bundespräsident
- der Bundeskanzler
- die Bundesregierung
- das Plenum des Bundestages und des Bundesrates
- die Bundesversammlung

die ihnen nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 obliegenden formellen Akte nicht in Berlin (West) vornehmen werden.

b) Die Ausschüsse des Bundestages und des Bundesrates werden in Berlin (West) nur zu Beratungen zusammentreten, die folgende Gegenstände betreffen:

- Gesetzentwürfe, die für die Übernahme in Berlin (West) vorgesehen sind;

⁸ Zu den Vorbehalten der Drei Mächte hinsichtlich der Geltung der Artikel 23 und 144, Absatz 2 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 sowie des Artikels 1, Absatz 2 und 3 der Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 vgl. Dok. 12, Anm. 19, und Dok. 28, Anm. 22.

– Angelegenheiten im Zusammenhang mit den von der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Berlin (West) übernommenen Verpflichtungen.

(Alternative: Im Zusammenhang mit Bundesgesetzen, die in Berlin (West) übernommen werden sollen, kann das Abgeordnetenhaus Ausschüsse des Bundestages und des Bundesrates zu Beratungen in Berlin (West) einladen.)

Artikel 8

Parteitage der politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene finden nicht in Berlin (West) statt.

Artikel 9

In Ansehung der besonderen Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland für Berlin (West) übernommen hat, unterhalten die Bundesministerien ständige Verbindungsbüros zum Senat und den drei Stadtkommandanten.

(Alternative: Zur Vorbereitung und Unterstützung der Maßnahmen, die im Interesse der Lebensfähigkeit Berlins (West) in den Bereichen der Wirtschaft, der Währung und Finanzen, des Rechtswesens, der Sozialpolitik, der Kultur, der Wissenschaft und Technik getroffen werden, unterhält die Bundesrepublik Deutschland eine ständige Vertretung in Berlin. Sie untersteht einem Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland, der die Bundesregierung gegenüber dem Senat von Berlin und den drei Stadtkommandanten vertritt.)

Artikel 10

a) Die drei Regierungen haben die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ermächtigt, in ihrem Auftrag Berlin (West) und seine Bevölkerung im Ausland zu vertreten.

(Alternative: in ihrem Auftrag die Interessen Berlins (West) und seiner Bevölkerung im Ausland wahrzunehmen.)

b) Demgemäß wird Berlin (West) entsprechend den in Artikel 6c) genannten Bindungen in jedem einzelnen Fall in internationale Verträge und Abkommen der Bundesrepublik Deutschland mit Zustimmung der Drei Mächte einbezogen.

(Alternative: Nach Maßgabe der in Artikel 6c) genannten Bindungen entscheiden die drei Regierungen über die Anwendung internationaler Abkommen und Verträge der Bundesrepublik Deutschland in Berlin (West).

Die drei Regierungen haben die Bundesregierung beauftragt, ihre internationalen Abkommen und Verträge mit Wirksamkeit für Berlin abzuschließen.)

c) Die drei Regierungen haben die Bundesrepublik Deutschland ermächtigt, in ihrem Auftrag die konsularischen Aufgaben für Berlin (West) und seine Bevölkerung im Ausland wahrzunehmen.

d) Natürliche und juristische Personen aus Berlin (West) können Mitglieder von Vereinigungen und Organisationen der Bundesrepublik sein und an deren internationalem Austausch teilnehmen.

e) Die deutschen Einwohner von Berlin (West) sind berechtigt, im Auftrage der drei Regierungen ausgestellte Pässe der Bundesrepublik Deutschland zu benutzen.

Artikel 11

Die Regierung der UdSSR hat die in den Artikeln 6 bis 10 genannten Regeln-

gen zur Kenntnis genommen. Sie wird diese Regelungen respektieren und die Durchführung der dafür erforderlichen Maßnahmen erleichtern.

Artikel 12

Die drei Regierungen bekräftigen ihre Entschlossenheit, ein Wiederaufleben des Militarismus in Berlin (West) zu verhindern und eine deutsche militärische Betätigung in Berlin (West) zu unterbinden.

Verhältnis der Westsektoren zur UdSSR

Artikel 13

- a) Die drei Regierungen werden geeignete Maßnahmen ergreifen, um der UdSSR in den Westsektoren die Wahrnehmung ihrer kommerziellen, kulturellen und Eigentumsinteressen zu erleichtern.
- b) Sie werden auf Antrag für diesen Zweck bestimmte Gesellschaften und Vereinigungen zulassen, die in das Handels- bzw. Vereinsregister Berlins (West) einzutragen sind.

Zugang nach Berlin (West)

Artikel 14

Ausgehend von den Vier-Mächte-Vereinbarungen sind sich die Regierungen Frankreichs, der UdSSR, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten darin einig, daß der Zugang nach Berlin (West) auf dem Straßen-, Schienen- und Wasserweg frei und unbehindert sein muß.

Sie werden im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten geeignete Maßnahmen treffen, um die Verbindungen Berlins (West) zur Außenwelt zu fördern.

Artikel 15

- a) Die Kontrollen des Personen- und Güterverkehrs von und nach Berlin dienen allein der Identifizierung.
- b) Die Abfertigung des Transitverkehrs wird durch geeignete Maßnahmen erleichtert und vereinfacht werden.
- c) Einzelheiten werden in Durchführungsabkommen geregelt.

Artikel 16

Zur Vermeidung von Konflikten in den die Zugangswege betreffenden Fragen und zur Prüfung von Unstimmigkeiten wird in Berlin (West) ein Konsultationsausschuß der Vier Mächte errichtet.

Kommunikationen zwischen Berlin (West) und seiner Umgebung

Artikel 17

- a) Besuche von Einwohnern der Westsektoren im Ostteil der Stadt und der Umgebung Berlins (West) werden erleichtert werden.
- b) Zu diesem Zwecke werden zusätzliche Sektorenübergänge geschaffen.

Artikel 18

Die Fernmelde- und Fernsprechverbindungen zwischen den Sektoren werden erweitert.

Artikel 19

Einzelheiten der in den Artikeln 17 und 18 genannten Fragen werden in Durchführungsabkommen geregelt.

Artikel 20

Die mit der Lage der Exklaven Berlins (West) zusammenhängenden Fragen bleiben Verhandlungen der unmittelbar beteiligten Stellen vorbehalten.

III. Schlußbestimmungen**Artikel 21**

Diese Vereinbarung tritt an dem Tage in Kraft, an dem die in den Artikeln 15 c) und 19 genannten Durchführungsabkommen rechtswirksam geworden sind.

Artikel 22

Die Regierungen Frankreichs, der UdSSR, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten sind sich darin einig, daß die in den Artikeln 15 c) und 19 genannten Durchführungsabkommen nur bei Zustimmung aller vier Regierungen aufgehoben oder abgeändert werden können.

Addendum zum Entwurf einer Berlin-Vereinbarung der Vier Mächte

Seite 7 hinter e)⁹ ist folgender Absatz f) einzufügen:

Die drei Regierungen entscheiden über die Abhaltung von internationalen Konferenzen und Tagungen internationaler Organisationen in Berlin. Die Einladungen werden im Namen des Senats von der Bundesregierung ausgesprochen.

Anlage 2**Anmerkungen zum Entwurf einer Berlin-Vereinbarung der Vier Mächte****Präambel**

Die Sowjets vertreten den Standpunkt, daß sie die Besetzung des Ostsektors rechtswirksam beendet haben und sich die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der vier Besatzungsmächte damit auf Berlin (West) beschränken. Die drei Westmächte gehen davon aus, daß die Sowjets die Besetzung Ostberlins nicht einseitig beenden konnten. Diese Meinungsverschiedenheiten in der Statusfrage dürften jetzt nicht lösbar sein. Der neue Formulierungsvorschlag versucht, dieses Problem zu umgehen, indem der von den Sowjets bisher abgelehnte Begriff „in und um Berlin“ auf die Vier-Mächte-Vereinbarungen bezogen wird.

⁹ Vgl. Artikel 10 e) des Entwurfs.

Artikel 1 bis 3 und 5

Über diese Grundsätze haben die Botschaftsräte in ihrer Sitzung vom 7. Oktober¹⁰ inhaltlich bereits Übereinstimmung erzielt.

Artikel 4

Die Sowjets haben eine weitergehende Formulierung des Nichteinmischungs-Prinzips vorgeschlagen und möchten eine solche Verpflichtung einseitig West-Berlin auferlegen, ohne eine entsprechende Verpflichtung der DDR hinsichtlich Berlins (Ost) herbeizuführen.

Unser Vorschlag bleibt im Rahmen der allgemeinen Regeln des Völkerrechts und würde das Prinzip der Nichteinmischung für beide Seiten verbindlich machen. Das Recht der freien Meinungsäußerung, der Presse-, Rundfunk- und Fernsehfreiheit würde nicht in Frage gestellt.

Die Formulierung lehnt sich an einen Vorschlag der drei Westmächte vom 16. Juni 1959 auf der Genfer Konferenz an (auf den sich auch die Sowjets bezogen haben). Nicht aufgenommen wurde die in dem Genfer Vorschlag enthaltene Klausel: „Die vier Regierungen ... werden alles vermeiden, ...¹¹ was die Rechte und Interessen anderer ernsthaft gefährden könnte“. ¹² Eine derart weite und unpräzise Fassung würde zu ständigen Auseinandersetzungen Anlaß geben.

Artikel 6 a)

Die Formulierung beruht auf einer alliierten Stellungnahme vom 24. Mai 1967 zum Niekisch-Urteil¹³ („It has been and remains the Allied intention and opinion that Berlin is not to be regarded as a Land of the Federal Republic and is not to be governed by the Federation“¹⁴).

Die Sowjets wünschen eine Feststellung, daß Berlin weder Teil der Bundesrepublik noch der DDR ist. Sie haben aber durchblicken lassen, daß sie die alliierte Formel akzeptieren könnten.

Die Alliierten werden die sowjetische Formel aus verschiedenen Gründen nicht unterschreiben: Einmal würde sie, wie sie meinen, einer indirekten Anerkennung der DDR gleichkommen; zweitens impliziere sie, daß Ostberlin einen an-

¹⁰ Zum Gespräch der Botschaftsräte Audland (Großbritannien), Dean (USA) und Lustig (Frankreich) mit dem Mitarbeiter im sowjetischen Außenministerium, Kwizinskij, vgl. Dok. 448, Anm. 12.

¹¹ Auslassungen in der Vorlage.

¹² Am 16. Juni 1959 unterbreiteten die Drei Mächte auf der Konferenz der Außenminister in Genf einen Vorschlag für eine Berlin-Regelung, in dem es u. a. hieß: „Die Minister sind der Auffassung, daß mit den Grundrechten und Grundfreiheiten vereinbare Maßnahmen getroffen werden sollen, um in beiden Teilen Berlins Betätigungen zu verhüten, welche entweder die öffentliche Ordnung stören oder die Rechte und Interessen anderer ernstlich berühren oder Einmischungen in die inneren Angelegenheiten anderer darstellen könnten.“ Vgl. DzD IV/2, S. 637.

¹³ Zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Januar 1966 vgl. Dok. 472, Anm. 12.

¹⁴ Legationssekretär von Treskow vermerkte am 12. September 1967: „Am 18. April 1967 haben die drei Alliierten im Auswärtigen Amt drei im Wortlaut übereinstimmende Aide-mémoire übergeben. Sie begrüßen hierin die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluß vom 20. Januar 1966 – BVR 140-62 –, wonach der in Nr. 4 des Genehmigungsschreibens der Militärgouverneure zum Grundgesetz vom 12. Mai 1949 enthaltene ... Vorbehalt in bezug auf Berlin von allen Organen der Bundesrepublik im Einzelfall unmittelbar zu beachten ist“. Es sei und bleibe Absicht und Auffassung der Verbündeten, daß Berlin nicht als Land der Bundesrepublik angesehen und nicht durch den Bund regiert werden dürfe. Ferner seien Berliner Gesetze, wenn sie Vorschriften des Bundesrechts übernehmen, gesetzgeberische Akte des Berliner Abgeordnetenhauses und rechtlich von dem entsprechenden Bundesrecht verschieden.“ Vgl. Referat V 1, Bd. 749.

deren Status als West-Berlin habe. Deshalb wollen sich die Alliierten hier auf eine Definition des Verhältnisses Berlin (West) – Bundesrepublik beschränken. Die alliierte Formel entspricht nicht unserer Rechtsauffassung und würde für die Bundesregierung eine erhebliche Konzession sein. Wir müssen aber davon ausgehen, daß die Sowjets in dieser für sie sehr wichtigen Frage nicht nachgeben werden, zumal sie wissen, daß sie hier mit den drei Westmächten jedenfalls im Ergebnis übereinstimmen.

Falls eine Vier-Mächte-Vereinbarung die alliierte Formel enthalten sollte, heißt das nicht, daß auch die Bundesregierung sie sich zu eigen machen müßte. Wir können uns darauf berufen, daß die drei Alliierten diese Feststellung in Ausübung ihrer Vorbehaltsrechte in Berlin getroffen haben, was wir hinnehmen, nicht aber akzeptieren müssen.

Artikel 6 c)

Wir können wahrscheinlich eine sowjetische Respektierung der Bindungen nur erreichen, wenn diese spezifiziert sind. Das Fortbestehen der politischen Bindungen wird durch die Formel nicht berührt.

Eine Negativ-Umschreibung ist hier kaum möglich, da die bestehenden Bindungen nicht eingeschränkt werden sollen. Außerdem müssen wir Wert darauf legen, daß die Feststellung, Berlin sei kein Land der Bundesrepublik, durch den Hinweis auf die besonderen Bindungen qualifiziert wird.

Artikel 7

Den Formulierungen für die Einschränkung der Bundespräsenz liegt das Prinzip der Negativ-Liste zugrunde, d. h., bestimmte politische Betätigungen werden ausgeschlossen bzw. eingeschränkt. Was nicht ausgeschlossen ist, gilt als erlaubt. Eine entsprechende Generalklausel wäre vielleicht wünschenswert (wenn auch nicht unbedingt erforderlich), dürfte aber nur sehr schwer durchzusetzen sein.

Artikel 7 b)

Unser Vorschlag geht dahin, die Ausschuß-Sitzungen in Berlin mit der Übernahme der Bundesgesetze zu begründen.

Die Sowjets werden auch eine solche Formel unbefriedigend finden. Die Alternativ-Formel kommt ihnen etwas weiter entgegen. Es würde danach in das Ermessen des Abgeordnetenhauses gestellt, wie häufig die Ausschüsse in Berlin zusammentreten sollen. Ob die Sowjets an einer solchen Formel Gefallen finden, ist zweifelhaft. Es geht ihnen nicht um den Modus dieser Sitzungen, sondern um ihre Eliminierung.

Artikel 8

Diese Formel schließt Veranstaltungen, zu denen die Berliner Landesverbände der Parteien einladen, nicht aus.

Artikel 9

Diese Formulierung würde, abgesehen von der Bezeichnung, den Status der Vertretungen der Bundesministerien in Berlin praktisch unverändert lassen.

Der Alternativ-Vorschlag setzt dagegen eine Reorganisation der Berlin-Vertretungen voraus. Sie würden zu einer Gesamtvertretung zusammengefaßt und

dem Bundesbevollmächtigten unterstellt. Das weicht insoweit von dem Erlaß der Bundesregierung vom 30. November 1953¹⁵ ab.

Andererseits war in diesem Erlaß festgelegt worden, daß der Bevollmächtigte die Bundesrepublik in Berlin repräsentiert. Er vertritt die Bundesregierung gegenüber dem Senat von Berlin und gegenüber den alliierten Stadtkommandanten in Ansehung der besonderen Verpflichtungen, die die Bundesrepublik für Berlin übernommen hat.

Die Sowjets haben in den Vier-Mächte-Gesprächen auch an dem Bundesbevollmächtigten Anstoß genommen. Es ist aber nicht auszuschließen, daß sie den Gedanken einer Vertretung der Bundesrepublik unter seiner Leitung nicht von vornherein zurückweisen würden, da er zu dem sowjetischen Konzept einer selbständigen politischen Einheit nicht im Widerspruch steht.

Artikel 10a)

Die in dem Basis-Papier vom 19. September 1970 verwendete Formel ist hier durch den Hinweis präzisiert worden, daß die Bundesrepublik die Vertretung Berlins im Auftrag der Drei Mächte ausübt. Damit würde klargestellt, daß es sich hier um Rechte der Drei Mächte handelt, die diese gegebenenfalls auch wieder an sich ziehen könnten. Dies entspricht der alliierten, nicht unbedingt der deutschen Rechtsauffassung.

Der Alternativ-Vorschlag vermeidet Formulierungen, die als völkerrechtliche Vertretung Berlins durch die Bundesrepublik verstanden werden könnten (woran die Sowjets Anstoß nehmen). Sie trägt der alliierten Auffassung Rechnung, daß die völkerrechtliche Vertretung grundsätzlich bei den drei Besatzungsmächten liegt.

Artikel 10b)

Der Alternativ-Vorschlag lehnt sich an die Regelung der Einbeziehung Liechtensteins in die schweizerischen Zoll- und Handelsverträge an (schweizerisch-liechtensteinischer Vertrag vom 29. März 1923)¹⁶.

Unseren Interessen würde eine solche Regelung Rechnung tragen. Vielleicht könnte den Sowjets die Annahme durch einen Hinweis auf Liechtenstein erleichtert werden.

Artikel 10c)

Ebenso wie in Artikel 10a) ist hier präzisiert worden, daß der konsularische Schutz im Auftrage der Drei Mächte ausgeübt wird (obwohl die Bundesregierung im Hinblick auf die deutsche Staatsangehörigkeit der West-Berliner dieses Recht auch als eigenes in Anspruch nehmen könnte).

Die Sowjets haben am Rande der Berlin-Gespräche den Gedanken lanciert, daß die Bundesrepublik in ihren Auslandsvertretungen Sektionen zur Wahrnehmungen der Interessen Berlins einrichtet. Wir sollten den Gedanken nicht von vornherein zurückweisen. Es könnte zum Beispiel daran gedacht werden, daß

¹⁵ Für den Erlaß der Bundesregierung vom 30. November 1953 über die Aufgaben und Befugnisse des Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland in Berlin vgl. DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE, S. 195.

¹⁶ Zur Einbeziehung des Fürstentums Liechtenstein in das schweizerische Zollgebiet vgl. Dok. 448, Anm. 10.

die Wahrnehmung der Interessen Berlins gegenüber den Regierungen und der Öffentlichkeit der Gastländer in geeigneter Weise kenntlich gemacht wird (z. B. Schilder am Gebäude, Verbalnoten über die Beauftragung von bestimmten Beamten mit der Wahrnehmung Berliner Interessen).

Artikel 10e)

Dieser Vorschlag könnte darauf hinauslaufen, daß in den Pässen für Berliner auf die Zuständigkeiten der Drei Mächte besonders hingewiesen werden müßte (z. B. „ausgestellt im Auftrage der alliierten Kommandantur“).

Ob auf diesem Wege die Bundespässe gegenüber den Sowjets durchgesetzt werden können, bleibt allerdings fraglich. Die Sowjets sehen das Paß-Problem sicher im Zusammenhang mit der Frage der Staatsangehörigkeit der West-Berliner, die für sie wiederum ein Element des Status ist.

Für die Ausübung des konsularischen Schutzes ist die Paßfrage unerheblich. Dieser kann auch auf der Grundlage der Berliner Personalausweise geltend gemacht werden.

Artikel 12

Die Formulierung knüpft an eine Presseerklärung der Alliierten vom 1. März 1969¹⁷ an, auf die die Sowjets am Rande der Berlin-Gespräche hingewiesen haben. Praktisch bedeutsam wäre eine solche Bestimmung für eine Betätigung von Bundeswehrreservisten in Berlin.

Artikel 13

Der Formulierungsvorschlag nimmt auf den Umstand Rücksicht, daß die Alliierten nicht bereit sind, eine staatliche Vertretung der Sowjetunion in Berlin (West) zuzulassen. Sie bestehen darauf, daß sich die Zuständigkeiten aller Vier Mächte auf ganz Berlin beziehen. Außerdem wollen sie nicht das Risiko eingehen, daß die Sowjets, wenn sie einmal in West-Berlin vertreten sind, die alliierten Missionen an der Ausübung von Kompetenzen in Ostberlin hindern und auf die Möglichkeit zur Errichtung von Vertretungen in Ostberlin verweisen würden.

Polen und die Tschechoslowakei unterhalten in Berlin (West) seit 1945 Militärmissionen, die auch konsularische Befugnisse ausüben. Für die übrigen Ostblockstaaten besteht seit langem die Möglichkeit, Konsulate in Berlin (West) einzurichten. Anträge müssen über die alliierten Missionen in Bonn bei der alliierten Kommandantur gestellt werden.

Artikel 14 bis 20 (Zugang und innerstädtische Verbindungen)

Die Formulierungen sind gegenüber dem Basis-Papier vom 19. September 1970 gestrafft worden. Die von uns gewünschten Verbesserungen sind als Grundsätze formuliert. Die Einzelregelungen sollen Durchführungsabkommen vorbehalten.

¹⁷ Am 1. März 1969 wiesen Frankreich, Großbritannien und die USA in einer Erklärung den sowjetischen Vorwurf zurück, die Bundesrepublik betreibe in Berlin (West) militärische Aktivitäten: „Die drei Regierungen sind sich ihrer Verantwortung bewußt, jedes Wiedererstehen eines Militarismus in Berlin zu verhindern, und haben dies in ihren Sektoren getan. Nur im Ostsektor Berlins hat eine organisierte deutsche militärische Aktivität stattgefunden. Die drei Regierungen hoffen, daß diese sowjetischen Beschuldigungen nicht darauf abzielen, internationale Spannungen zu schaffen.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 198.

ten bleiben. Vielleicht kann auf diese Weise ein Weg gefunden werden, der auch für die DDR annehmbar ist.

Aus dem bisherigen westlichen Forderungskatalog ist die Abschaffung der Visapflicht nicht übernommen worden. Die Visapflicht wird von der DDR als ein wesentliches Attribut ihrer Souveränität angesehen. Eine vollständige Abschaffung dürfte daher kaum durchsetzbar sein. Vielleicht würde auch die Aufrechterhaltung der Visapflicht andere Zugeständnisse der DDR erleichtern.

Artikel 21 und 22 (Schlußbestimmungen)

Ein Berlin-Arrangement könnte aus folgenden Elementen bestehen:

- 1) Die Vier Mächte schließen eine schriftliche und rechtsverbindliche Regierungsvereinbarung, die bei den Vereinten Nationen zu registrieren ist.
- 2) Die Regelung der Einzelmaßnahmen bleibt besonderen Durchführungsabkommen (Art. 15 c) und 19) vorbehalten, deren Inhalt vorher in einem nicht zur Veröffentlichung bestimmten Sitzungsprotokoll der vier Botschafter festgelegt werden könnte. Dieses Protokoll würde ein Mandat oder eine (verbindliche) Empfehlung an die Parteien der Durchführungsabkommen enthalten. Die Vier-Mächte-Vereinbarung würde erst in Kraft treten, wenn diese Durchführungsabkommen wirksam abgeschlossen sind.
- 3 a) Das Durchführungsabkommen über die innerstädtischen Verbindungen sollte von dem Berliner Senat mit der Regierung der DDR abgeschlossen werden.
- b) Parteien des Durchführungsabkommens über die Verbesserung des Zugangs sollten die Sowjetunion und die DDR sein. Ein solches Abkommen könnte durch Bestimmungen eines innerdeutschen Verkehrsvertrages mit Bezug auf den Berlinverkehr (insbesondere Regelung finanzieller Fragen) ergänzt werden.
- 4) Zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik könnte ein Briefwechsel stattfinden, in dem die Bundesregierung über den Abschluß der Berlin-Vereinbarung formell unterrichtet wird. In ihrem Antwortschreiben sollte die Bundesregierung dieses zur Kenntnis nehmen und sich unter Hinweis auf Artikel 2 des Deutschlandvertrages¹⁸ verpflichten, die Berlin-Vereinbarung und die Durchführungsmaßnahmen zu respektieren.

Da die drei Westmächte die Berlin-Vereinbarung aufgrund ihrer Vorbehaltsrechte abschließen und durchführen können, brauchte der Briefwechsel nicht als völkerrechtliches Abkommen angesehen werden. Er bedürfte dann auch nicht der Zustimmung des Bundestags gemäß Artikel 59, Absatz 2¹⁹. Eine politische Zustimmung des Bundestags zu der Vereinbarung wäre jedoch wünschenswert.

¹⁸ Zu Artikel 2 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. Dok. 12, Anm. 28.

¹⁹ Für Artikel 59, Absatz 2 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 vgl. Dok. 218, Anm. 21.

Anlage 3

Überlegungen zur Funktion der Berlin-Gespräche in der
Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung

I. Ausgangspunkt der Überlegungen muß der gegenwärtige Stand der Berlin-Verhandlungen sein:

1) allgemeine Merkmale der Verhandlungslage:

- a) Belebung der Vier-Mächte-Rolle in der Berlin- und Deutschlandfrage.
- b) Erhöhung des Gewichts der drei Westmächte als Partner der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung.
- c) Erhöhte Einwirkung der Sowjetunion auf die Berlin- und Deutschlandpolitik der DDR.
- d) Schlüsselrolle der Berlin-Gespräche für KSE, Ratifikation des Moskauer Vertrags, Fortschritte im Verhältnis von BRD und drei Westmächten zur DDR, UNO-Mitgliedschaft der DDR.

2) Konkreter Verhandlungsstand:

- a) Keine Änderung der Rechtsposition der Vier Mächte, kein neuer Status für die geteilte Stadt.
- b) Bekräftigung der Rechte der Drei Mächte in West-Berlin.
- c) Garantiefunktion der Sowjetunion hinsichtlich des Zugangs.
- d) Menschliche Erleichterungen.
- e) Eingrenzung der Rolle der BRD in Berlin durch
 - Klarstellung der territorialen Nichtzugehörigkeit West-Berlins zum Bund,
 - Abbau der politischen Aktivitäten des Bundes in Berlin,
 - Reduzierung des Symbol- und Integrationswertes Berlins als historischer Hauptstadt Deutschlands.

II. Vergleich des Verhandlungsstandes mit unserem Konzept eines politischen Modus vivendi auf der Grundlage des territorialen Status quo

- 1) Förderung der Entspannung durch Übergangsregelung für Berlin bei Offenhaltung der endgültigen völkerrechtlichen Disposition.
- 2) Aktivierung der Vier-Mächte-Verantwortung für friedliche Fortschritte in der Deutschlandfrage unter Aufrechterhaltung des Friedensvertrags-Vorbehalts.
- 3) Beseitigung eines wesentlichen Hindernisses für einen vertraglichen Modus vivendi zwischen BRD und DDR.
- 4) Unterstützung für unsere Bitte an Drittstaaten, keine einseitigen Veränderungen des internationalen Status quo in der Deutschlandfrage vorzunehmen, während die unmittelbar Beteiligten in aussichtsreichen Verhandlungen stehen.
- 5) Nutzbarmachung des Potentials West-Berlins für den Ausbau konstruktiver Beziehungen mit dem Osten.

III. Die politischen Absichten der übrigen Beteiligten

1) Sowjetunion

Angestrebte Berlin-Regelung ist wesentlicher Teil des Gesamtkonzepts der sowjetischen Europapolitik, die gerichtet ist auf

- a) Konsolidierung ihres Machtbereichs,
- b) Gewinnung einer Einflußposition in Westeuropa,
- c) Abbau des amerikanischen Gegengewichts in Europa.

Andere Teile des Konzepts sind:

- der Moskauer Vertrag,
- die KSE mit Vorkehrungen für ein europäisches Sicherheitssystem,
- die Mitgliedschaft der DDR in den Vereinten Nationen.

Die Schlüsselrolle der Berlin-Gespräche macht die Sowjetunion sehr interessiert an baldigen Fortschritten.

Konzessionsbereit ist die Sowjetunion in der Frage der alliierten Rechte, weil

- a) die Vereinigten Staaten aus ihrer Präsenz in Berlin kein machtpolitisches Gegengewicht gegen die Sowjetunion mehr machen könnten, wenn das Verhältnis West-Berlins zur BRD neutralisiert wäre;
- b) eine Bekräftigung der alliierten Rechtsposition gleichzeitig eine Untermauerung der sowjetischen Stellung in Deutschland ermöglichen würde;
- c) die Rolle der Vier in Berlin ausgenutzt werden kann für den allmählichen Ausbau einer „übergeordneten Verantwortung“ der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten für den Frieden in Europa, wobei die Sowjetunion im europäischen Rahmen gegenüber den „außereuropäischen“ Vereinigten Staaten ein größeres Gewicht für sich in Anspruch nehmen würde.

Die Grenze ihrer Konzessionsbereitschaft dürfte dort liegen, wo

- a) die Stabilität der DDR gefährdet würde,
- b) der BRD in West-Berlin eine Basis für politische Einwirkungen in den sowjetischen Machtbereich belassen würde,
- c) die Eindämmung des Potentials der BRD zur Erzeugung gesamtdeutscher Unruhe in der DDR in Frage gestellt würde,
- d) die politische und rechtliche Befestigung der gegenwärtigen territorialen Abgrenzungen in Mitteleuropa verwischt würde.

2) Westmächte:

Die politischen Absichten der drei Westmächte in der Berlinfrage weisen zwar gewisse Unterschiede auf, haben jedoch im Grunde eine gleiche Zielrichtung.

- a) Ausräumung von Spannungselementen im Verhältnis zur Sowjetunion und Entlastung des eigenen Engagements;
- b) Nutzbarmachung des sowjetischen Verhandlungsinteresses für die sonstige eigene Politik gegenüber der Sowjetunion;
- c) Erhaltung der eigenen Rechts- und Einflußposition in Berlin und in Deutschland und damit in den künftigen Entwicklungen des Ost-West-Verhältnisses in Europa;
- d) Wahrung einer privilegierten Rolle des Verhandlungspartners der Sowjetunion in Europa;
- e) Aufrechterhaltung des Mitspracherechts gegenüber der BRD auch in einer Periode der Entspannung und Konsolidierung im Verhältnis zur Sowjetunion und zu Osteuropa;

f) Offenhaltung der Möglichkeiten einer institutionalisierten Zusammenarbeit der Vier Mächte in der Deutschlandfrage und in Fragen der europäischen Sicherheit.

3) DDR:

- a) Neutralisierung West-Berlins als destabilisierender Faktor.
- b) Reduzierung der gesamtdeutschen Einflußbasis der BRD.
- c) Befestigung der Teilung Deutschlands.
- d) Anerkennung durch die drei Westmächte.
- e) Schaffung einer eigenen Einflußbasis in West-Berlin (Kontakte und Verträge mit dem Senat).
- f) Offenhaltung weitergehender Pläne für eine Absorption West-Berlins.

IV. Schlußfolgerungen für die Politik der Bundesregierung

1) Die Berlin-Gespräche haben für die Vier Mächte ihren eigenen Wert. Sie werden voraussichtlich fortgesetzt und zu Teilergebnissen geführt, unabhängig von dem Verlauf der Ostpolitik der Bundesregierung, unabhängig auch von der innenpolitischen Entwicklung in der BRD. Diese Faktoren könnten sich höchstens auf das Tempo und die Reichweite der Ergebnisse der Gespräche auswirken.

2) Die Sowjetunion wird daher wahrscheinlich einen Fehlschlag oder eine längere Verzögerung ihrer politischen Projekte gegenüber der BRD für sich allein noch nicht zum Anlaß nehmen, die Vierergespräche abubrechen und die Spannungen um Berlin zu verschärfen.

3) Die Bundesregierung kann auf das Tempo der Berlin-Gespräche nur beschränkt Einfluß nehmen, da die eigenen Interessen und Entscheidungsmöglichkeiten der Vier Mächte groß sind.

4) Die Vier Mächte stimmen darin überein, daß ihre Position im Berlin-Komplex gefestigt und gesichert wird. Dem kann und sollte die Bundesregierung nicht entgegenwirken. Je mehr die Rechte der Drei Mächte in dieser Frage von der Sowjetunion bestätigt werden, um so besser für West-Berlin und die BRD:

- a) Die Lage in Berlin wird stabilisiert.
- b) Unsere Ostpolitik wird von zusätzlichen Belastungen freigehalten, die sich aus dem labilen Zustand der Bindungen zwischen Berlin und Bund ergeben.
- c) Wir können gegebenenfalls das Gewicht der Drei Mächte für unsere Deutschland- und Ostpolitik einsetzen (allerdings ergeben sich aus der Involvierung der Drei Mächte Begrenzungen unseres Handlungsspielraums).
- d) Die Unterstützung der öffentlichen Meinung in den drei westlichen Staaten für West-Berlin bleibt unmittelbar erhalten.
- e) Die politische Präsenz der Drei Mächte belastet die DDR, das Interesse der Sowjetunion am Berliner Krisenmanagement mit den Drei Mächten schränkt die Handlungsfreiheit der DDR ein.
- f) Die Anwesenheit der Drei Mächte unterstreicht unseren Standpunkt, daß die Deutschlandfrage offen bleibt und daß eine dauerhafte Normalisierung einer weitergehenden Lösung der Deutschlandfrage bedarf.

g) Unsere klare Unterstützung der alliierten Position in Berlin trägt dazu bei, Mißtrauen auf westlicher Seite gegen eine deutsche Politik des Alleingangs nach Osten in Grenzen zu halten.

5) Die sowjetischen Möglichkeiten, einen Abbau der politischen Bindungen zwischen Berlin und Bund durchzusetzen, werden durch die sowjetische Bereitschaft zur Aufrechterhaltung der Position der Drei Mächte und zur Zusammenarbeit mit ihnen limitiert:

a) Die drei Westmächte benötigen zur Aufrechterhaltung ihrer Position in Berlin die volle Unterstützung der BRD nicht nur im wirtschaftlichen, finanziellen, kulturellen und rechtlichen Bereich, sondern auch politisch. Ihre Möglichkeiten, auf das sowjetische Drängen nach Abbau der politischen Bindungen einzugehen, sind begrenzt. Wir sollten unseren Standpunkt in der Frage der Bindungen daher nicht nur als eine deutsche Demandeur-Position gegenüber den Alliierten ansehen. Er ist im Grunde auch ein vitaler alliierter Standpunkt.

b) Eine sowjetische Anerkennung der alliierten Auffassung, daß die wirtschaftlichen, finanziellen, kulturellen und rechtlichen Bindungen für die Lebensfähigkeit Berlins notwendig sind, würde auch politisch erheblich für uns zu Buche schlagen. Unser politischer Einfluß im Berlin-Komplex würde steigen, selbst wenn wir einige Aktivitäten in der Stadt abbauen würden. Wir würden im Berlin-Komplex Partner mit eigener Legitimation, was uns bisher vom Osten verweigert wurde und was in internationalen Organisationen zu einer Belastung unserer Position führt.

V. Diese Analyse bestätigt, daß das von Bundesregierung und Westmächten gemeinsam ausgearbeitete Konzept der Berlin-Verhandlungen und der bisherige Verlauf dieser Verhandlungen sich einfügen in das weiterreichende Konzept unserer Ost- und Deutschlandpolitik. Falls keine unvorhergesehenen Ereignisse eintreten, bewegen sich die Gespräche in einer Richtung, die unseren Interessen gerecht wird. Eine Änderung unserer Haltung in dieser Frage ist daher nicht angezeigt.

VS-Bd. 4509 (II A 1)

483

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden**II A 5-82.00-94.20-3077/70 VS-vertraulich****20. Oktober 1970¹**

Über Referat L 1 dem Herrn Staatssekretär² zur Vorlage bei dem Herrn Minister³

Betr.: Deutsch-polnische Verhandlungen;

hier: Beschlußfassung des Kabinetts über die Führung der Verhandlungen

1) Zweck der Vorlage ist es, einen Kabinettsbeschluß (Instruktion für den Herrn Minister) zur Führung der deutsch-polnischen Verhandlungen herbeizuführen.

2) Es wird vorgeschlagen:

a) Der Herr Minister spricht in der Kabinettsitzung am 22.10. die Frage der deutsch-polnischen Verhandlungen außerhalb der Tagesordnung kurz an und übergibt dabei den Kabinettsmitgliedern den anliegenden Entwurf eines Kabinettsbeschlusses mit der Ankündigung, daß er die deutsch-polnischen Verhandlungen auf die Tagesordnung der Kabinettsitzung am 29.10. setzen und dann eine entsprechende Beschlußfassung erbitten werde.

Der Herr Minister kann, um längere Ausführungen zu ersparen, auf den Inhalt des Entwurfs verweisen. Er könnte im übrigen hervorheben, daß der Vertragsinhalt schon weitgehend vorformuliert ist, so wie er in dem Beschlußentwurf paraphrasiert wurde. Es seien jedoch noch einige wichtige Punkte, insbesondere der Wortlaut des Grenzartikels, endgültig auszuhandeln. Besonders wichtig seien jedoch die bisher noch nicht ausreichend geklärten humanitären Fragen. Die polnische Seite, die aus eigenen innenpolitischen Gründen hier große Schwierigkeiten habe, habe zwar Hoffnungen auf befriedigende Regelung gemacht, sich aber vor Feststellung des Wortlauts des Vertrages nicht festlegen wollen. Möglicherweise werde man hierüber nach Paraphierung des Vertrages, die an sich bei der bevorstehenden Runde in Warschau wünschenswert sei, weiter verhandeln müssen. Eine Grundsatzerklärung von polnischer Seite müsse dann jedenfalls vorliegen. Aufschluß könnten nur die Verhandlungen selbst geben; von ihrem Ergebnis hänge auch ab, wann und durch wen (Bundeskanzler) unterzeichnet werden könne.

b) Auf der Kabinettsitzung am 29.10. sollte ein dem Entwurf entsprechender Beschluß gefaßt werden. Durch diesen Beschluß würden die Warschauer Verhandlungen analog den Verhandlungen in Moskau (Kabinettsbeschluß vom 23.7.⁴) behandelt werden.⁵

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse von Alten konzipiert.

² Hat Staatssekretär Frank am 21. Oktober 1970 vorgelegen.

³ Hat Bundesminister Scheel am 21. Oktober 1970 vorgelegen.

⁴ Für die vom Kabinett am 23. Juli 1970 beschlossenen Instruktionen für Bundesminister Scheel zu den Verhandlungen mit der UdSSR vom 27. Juli bis 7. August 1970 in Moskau vgl. Dok. 328.

⁵ Am 29. Oktober 1970 berichtete Bundesminister Scheel im Kabinett „über die bisherigen Verhandlungen mit Polen und über seine Vorstellungen für einen Vertragsentwurf. Er regt an, daß eine Un-

3) Der Presse sollte nach der Kabinettsitzung vom 22.10. möglichst nichts mitgeteilt werden, allenfalls, daß die Frage der Warschauer Verhandlungen außerhalb der Tagesordnung kurz angesprochen wurde, das Kabinett sich aber noch damit befassen wird.

Auch nach der Kabinettsitzung am 29.10. sollte möglichst nur mitgeteilt werden, daß das Kabinett die Vorschläge des Herrn Ministers für die Verhandlungsführung gebilligt habe, sich aber vor Unterzeichnung des Vertrages noch mit den Verhandlungsergebnissen befassen wird. Allenfalls könnte der allgemeine Teil des Kabinettsbeschlusses paraphrasiert werden; die Einzelheiten der Verhandlungsführung sollten jedoch nicht erwähnt werden.

Staden

[Anlage]

Entwurf

Das Kabinett hat von den Vorbereitungen für den Abschluß eines Vertrages mit der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen Kenntnis genommen.

Die Bundesregierung sieht in dem Abschluß dieses Vertrages eine Möglichkeit, das Verhältnis beider Staaten zueinander auf eine neue Grundlage zu stellen und einen wesentlichen Beitrag für die Entspannung im Ost-West-Verhältnis zu leisten. Sie verfolgt damit konsequent den Weg weiter, den sie in ihrer Regierungserklärung am 28.10.69⁶ angekündigt hat und der in dem deutsch-sowjetischen Vertrag vom 12. August 1970⁷ konkreten Ausdruck fand. Darüber hinaus ist sie sich aber bewußt, daß einem Ausgleich und einer Aussöhnung zwischen dem deutschen und dem polnischen Volk eine historische Bedeutung zukommt und daß der Wunsch danach von der überwältigenden Mehrheit des deutschen Volkes geteilt wird. Sie ist sich aber auch darüber klar, daß dieses Ziel angesichts der Vergangenheit nicht ohne eigene schmerzliche Opfer erreicht werden kann. Denn jede Regelung muß von den gegebenen Realitäten ausgehen, und wer Ausgleich und Versöhnung will, muß sich mit den Voraussetzungen abfinden wollen, unter denen sie erreicht werden können.⁸

Die Bundesregierung ist sich darüber klar, daß der berechtigte Wunsch des polnischen Volkes, in gesicherten Grenzen zu leben, im deutsch-polnischen Verhältnis die Schlüsselfrage ist, ohne deren Bewältigung kein Ausgleich erzielt werden kann. Hierbei muß indessen auch bedacht werden, daß die Bundesrepu-

Fortsetzung Fußnote von Seite 1808

terzeichnung des Vertrages in Warschau stattfinden solle und daß sie vom Bundeskanzler vollzogen werde, um Polen gegenüber der UdSSR nicht schlechter zu behandeln.“ Das Kabinett erörterte ferner den Entwurf für Instruktionen zu den Verhandlungen mit Polen. Für die Änderungen vgl. Anm. 6, 7, 9 und 11. Vgl. den Auszug aus dem Kurzprotokoll; VS-Bd. 8960 (II A 5); B 150, Aktenkopie 1970.

⁶ Für den Wortlaut der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 71, S. 20–34.

⁷ Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

⁸ Der Passus „Sie ist sich aber auch darüber klar ... erreicht werden können“ wurde vom Kabinett in der Sitzung vom 29. Oktober 1970 gestrichen.

blik Deutschland nur sich selber verpflichten kann und nicht in der Lage ist, für einen gesamtdeutschen Souverän zu sprechen. Angesichts dessen, daß ein Friedensvertrag mit Deutschland noch nicht zustande gekommen ist, bleiben auch die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte und die in dieser Hinsicht mit den Drei Mächten geschlossenen Vereinbarungen unberührt. Dies kann jedoch nicht bedeuten, daß im Falle einer allgemeinen Friedensregelung die Grenzfrage, soweit sie durch diesen Vertrag geregelt wird, erneut aufgerollt werden müßte oder sollte, denn abgesehen davon, daß dem polnischen Verhandlungspartner an einer nur zeitweiligen Regelung nichts liegen kann, würde schon eine solche Aussage die Kompetenz der Bundesrepublik Deutschland übersteigen.⁹

Die Bundesregierung muß aber Wert darauf legen, daß im deutsch-polnischen Verhältnis nicht nur eine „Grenzformel“ gefunden wird, sondern daß es entscheidend darauf ankommt, den Normalisierungsprozeß der beiderseitigen Beziehungen soweit wie möglich fortzuführen. Hierbei ist an alle Bereiche der zwischenstaatlichen Beziehungen, einschließlich der diplomatischen Beziehungen, zu denken. Das Schwergewicht liegt jedoch auf dem Schicksal der Deutschen, die innerhalb der gegenwärtigen Grenzen Polens leben und für die die Bundesregierung mit der Verantwortung trägt.¹⁰

Ausgehend von diesen Überlegungen beschließt das Kabinett:

1) Der Bundesminister des Auswärtigen wird beauftragt, mit der Regierung der Volksrepublik Polen auf der Grundlage der bisherigen Gespräche und Verhandlungen die Verhandlungen zu führen.

2) Nach Ansicht des Kabinetts sollen sich diese Verhandlungen in folgendem Rahmen halten:

- Die Bundesrepublik und die Volksrepublik Polen stellen übereinstimmend fest, daß die Oder-Neiße-Linie die westliche Staatsgrenze Polens bildet. Der Verlauf dieser Grenze kann im einzelnen beschrieben werden. Dabei sollten nach Möglichkeit¹¹ Formulierungen vermieden bleiben, die den rechtlichen Gegebenheiten zuwiderlaufen.
- Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen können die Unverletzlichkeit ihrer bestehenden Grenzen bekräftigen, sich zur uneingeschränkten Achtung der territorialen Integrität verpflichten und erklären, daß sie gegeneinander keinerlei Gebietsansprüche haben und auch in Zukunft nicht erheben werden.
- Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen ist die Anwendung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere der Verzicht auf die Anwendung oder Androhung von Gewalt zu vereinbaren.

⁹ Dieser Satz wurde vom Kabinett in der Sitzung vom 29. Oktober 1970 gestrichen.

¹⁰ Der Passus „Deutschen, die ... Verantwortung trägt“ wurde von Staatssekretär Frank gestrichen. Dafür fügte er handschriftlich ein: „innerhalb der gegenwärtigen Grenzen Polens verbliebenen Deutschen, für die die Bundesregierung die Zusammenführung mit ihren Familien oder erleichterte Besuchs- u[nd] Reisemöglichkeiten erwirken will“.

¹¹ Die Wörter „nach Möglichkeit“ wurden vom Kabinett in der Sitzung vom 29. Oktober 1970 gestrichen.

- Grundsätzlich ist zu vereinbaren, daß weitere Schritte zur vollen Normalisierung und Entwicklung der beiderseitigen Beziehungen auf der Grundlage des zu schließenden Vertrages zu unternehmen sind. Sofern hierbei einzelne Bereiche, etwa der der wirtschaftlichen oder wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit, besonders hervorgehoben werden, geschieht dies ohne Präjudizierung dessen, daß in konkrete Vereinbarungen auf diesen Gebieten Berlin einbezogen werden soll.¹²
 - Von den Vertragspartnern früher geschlossene oder sie betreffende Vereinbarungen werden durch den zu schließenden Vertrag nicht berührt. Hierzu gehört, daß den Drei Mächten gegenüber die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Deutschland und Berlin als Ganzes und die Fortgeltung der mit ihnen geschlossenen Verträge ausdrücklich bekräftigt werden und dies der polnischen Seite zur Kenntnis gebracht wird.
 - Soweit der Vertrag eine Präambel enthält, sollte¹³ diese keine Diskriminierung des deutschen Volkes enthalten.
 - Von besonderer Bedeutung ist es, daß von der polnischen Seite befriedigende Erklärungen abgegeben und entsprechende Maßnahmen getroffen, eingeleitet oder zugesagt werden, die der Rückkehr aussiedlungswilliger Deutscher in das Bundesgebiet dienen und die Lage der in Polen verbleibenden Deutschen verbessern.
- 3) Vor der Unterzeichnung des Vertrages ist ein nochmaliger Entschluß des Kabinetts herbeizuführen.
- 4) Angesichts der Bedeutung auch dieses Vertrages für das Ost-West-Verhältnis insgesamt hat das Kabinett aus dem Bericht des Herrn Bundesministers des Auswärtigen mit besonderer Befriedigung festgestellt, daß mit unseren westlichen Verbündeten volle Einigkeit über die bevorstehenden Verhandlungen besteht.

VS-Bd. 10075 (Ministerbüro)

¹² Der Passus „geschieht dies ... einbezogen werden soll“ wurde von Bundesminister Scheel angeschlängelt. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Besser formulieren.“

Der Passus wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich umformuliert: „bleibt hiervon unberührt, daß Berlin in konkrete Vereinbarungen auf diesen Gebieten einbezogen werden soll“.

¹³ Dieses Wort wurde vom Kabinett in der Sitzung vom 29. Oktober 1970 gestrichen. Dafür wurde eingefügt: „darf“.

484

Ministerialdirektor von Staden an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel

II B 2-81.30/2-3074/70 VS-vertraulich
Fernschreiben Nr. 5005 Plurex

20. Oktober 1970¹
Aufgabe: 22. Oktober 1970, 16.51 Uhr

Betr.: MBFR

Der Bundessicherheitsrat hat sich am 16. Oktober mit dem gegenwärtigen Stand der MBFR-Diskussion befaßt und dabei die folgenden grundsätzlichen Überlegungen zur Sache und zum Verfahren gebilligt²:

1) Wir gehen davon aus, daß die beiderseitige ausgewogene Truppenverminderung ein für die Entspannung in Europa relevantes gemeinsames Projekt der Bündnispartner der NATO ist.

2) Wir sind uns darüber im klaren, daß angesichts der Diskussion über eine Konferenz über die Sicherheit in Europa (KSE) das Verhältnis zwischen MBFR und KSE geklärt werden muß. Wir vertreten den Grundsatz, daß MBFR ein eigenständiges Thema ist, das für sich, d.h. auch unabhängig von einer KSE, behandelt werden kann. Umgekehrt halten wir daran fest, daß jede gesamteuropäische Konferenz auch das Thema einer beiderseitigen ausgewogenen Truppenverminderung behandeln muß. Unabhängig von der Formulierung des entsprechenden Tagesordnungspunktes muß sichergestellt werden, daß auf einer wie auch immer gearteten „gesamteuropäischen Konferenz“ die Aspekte der militärischen Sicherheit und des Kräftegleichgewichts angemessen zur Sprache kommen können. Das MBFR-Projekt trägt dazu bei, zu gewährleisten, daß die Vereinigten Staaten und Kanada an einer solchen Konferenz und an vorbereitenden multilateralen Gesprächen dazu beteiligt werden. Durch die Einbeziehung anderer interessierter Parteien in den Kreis der Empfänger der NATO-Erklärung von Rom³ ist die Teilnahme von Staaten, die keinem der beiden Bündnisse angehören, an MBFR-Gesprächen offengehalten worden. Sollte es vor dem Zustandekommen multilateraler Gespräche über MBFR vorbereitende Gespräche über eine KSE geben, müßte sichergestellt werden, daß dabei auch das Thema MBFR erörtert wird.

3) Die Budapester Stellungnahme des Warschauer Pakts (Juni 1970)⁴ zum Thema Truppenverminderung läßt eine sichere Prognose über die Haltung der

¹ Der Drahterlaß wurde von Vortragendem Legationsrat Ruth konzipiert.

Hat Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll und Vortragendem Legationsrat I. Klasse Behrends am 20. Oktober 1970 zur Mitzeichnung vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Mertes am 21. Oktober 1970 vorgelegen.

Hat Botschafter Roth am 21. Oktober 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „B[undes]-K[anzler]A[mt] hat mitgezeichnet.“

Hat Oberst Steiff, Bundesministerium der Verteidigung, am 22. Oktober 1970 vorgelegen.

² Vgl. dazu die gemeinsame Vorlage des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums der Verteidigung vom 5. Oktober 1970; Dok. 452.

³ Zur Erklärung des NATO-Ministerrats vom 27. Mai 1970 vgl. Dok. 244, Anm. 7.

⁴ Zum Memorandum der Konferenz der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten vom 21./22. Juni 1970 vgl. Dok. 276, Anm. 4.

Sowjetunion und ihrer Verbündeten zum Thema MBFR nicht zu. Insbesondere läßt die Einschränkung auf die „Behandlung der Reduzierung ausländischer Streitkräfte“ zahlreiche Fragen offen. Immerhin hat aber der Warschauer Pakt das Thema Truppenverminderung angesprochen und damit den NATO-Vorschlag offiziell zur Kenntnis genommen und wenigstens minimal beantwortet. Das Thema beiderseitige Truppenverminderung ist damit ein Teil des Ost/West-Dialogs geworden. Wir sind der Auffassung, daß dieser noch in den ersten Anfängen steckende Dialog über MBFR weitergeführt werden muß.

4) Wir hoffen, daß bis zur Dezember-Tagung des NATO-Ministerrats⁵ in der Frage der Weiterführung des MBFR-Dialogs eine gemeinsame Position des Bündnisses entwickelt werden kann. Bei den künftigen Erörterungen in der NATO vertreten wir folgende Auffassungen:

a) Der in dem Budapester Memorandum enthaltene Ansatz sollte politisch genutzt werden.

b) Wir schließen es nicht von vornherein aus, auch zunächst nur über eine beiderseitige und ausgewogene Reduktion stationierter Streitkräfte in begrenztem Umfang und aufgrund einer für das Bündnis annehmbaren Auslegung des Begriffs „ausländische Streitkräfte“ – allerdings nur im Sinne eines ersten Schritts – zu sprechen.

c) In einem ersten Schritt müßten auch nicht unbedingt schon alle Waffensysteme einbezogen werden. Vielmehr sollten verhandlungspolitisch taugliche und sicherheitspolitisch vertretbare Elemente in die Verhandlungsoptionen eines ersten Schritts aufgenommen werden, um den Prozeß beiderseitiger Truppenreduzierungen in Gang setzen zu können.

d) Die bilateralen Ost/West-Sondierungen sollten zunächst noch fortgesetzt werden. Wir halten jedoch ihre Intensivierung und stärkere bündnisinterne Koordinierung für erforderlich.

5) Wir sind zwar der Auffassung, daß die MBFR-Politik zur Zeit unter keinem starken Zeitdruck steht, halten es aber für notwendig, daß der NATO-Ministerrat im Dezember zum Budapester Memorandum Stellung nimmt, um den eben begonnenen Dialog nicht abreißen zu lassen.

Eine weiterführende Stellungnahme des Bündnisses setzt voraus, daß in den NATO-internen Erörterungen Übereinstimmung über die für die NATO akzeptable Auslegung des Begriffs „ausländische Streitkräfte“ erreicht wird. Außerdem müßte geklärt werden, ob die NATO auf eine begrenzte Verminderung von ausländischen Streitkräften als einem ersten Schritt eingehen könnte, ohne den Grundsatz aufzugeben, eine Truppenverminderung müsse stationierte und einheimische Streitkräfte einschließen. Wir halten es für erforderlich, daß die Erörterungen über diese Fragen soweit fortschreiten, daß dem Ministerrat im Dezember 1970 Ergebnisse vorgelegt werden können.

6) Wir haben nicht die Absicht, vor der Ministerratssitzung im Dezember Initiativvorschläge zu einer Multilateralisierung der MBFR-Diskussion zu machen. Zunächst sollten in intensiveren bilateralen Ost-West-Sondierungen die Chancen und Voraussetzungen für eine Multilateralisierung weiter geklärt werden.

⁵ Zur NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970 in Brüssel vgl. Dok. 586.

Wir halten es aber für wünschenswert, daß bis zum Dezember allgemeine Grundsätze erarbeitet und dem NATO-Rat zur Billigung vorgelegt werden für den Fall, daß sich in künftigen bilateralen Ost-West-Sondierungen die Aufnahme multilateraler Gespräche als zweckmäßig erweist.

Wann es zu multilateralen Ost-West-Erörterungen des MBFR-Themas kommt (sei es als eigenständiges Thema, sei es in Verbindung mit den Vorarbeiten einer KSE), wird auch abhängen von der Entwicklung der Ost-West-Gespräche über Deutschland und Berlin und von dem Fortgang von SALT.

Der Bundessicherheitsrat hat es begrüßt, daß sich der amerikanische Präsident bei seinem kürzlichen Besuch in Europa⁶ eindeutig für das Prinzip der Truppenverminderung auf der Basis der⁷ Gegenseitigkeit ausgesprochen hat.⁸ Wir versprechen uns von dieser öffentlichen Stellungnahme eine Aktivierung des amerikanischen Interesses am MBFR-Projekt.

Sie werden gebeten, den nächsten deutschen Äußerungen in der NATO die oben ausgeführten Gedanken zugrunde zu legen und zu berichten, ob und welche Formulierungsvorschläge für das Kommuniqué der Dezembersitzung des NATO-Ministerrats zu erwarten sind. Sollte die rechtzeitige Vorlage solcher Vorschläge durch andere Bündnispartner ausbleiben, behalten wir uns eigene Anregungen vor.⁹

Staden¹⁰

VS-Bd. 4553 (II B 2)

⁶ Präsident Nixon hielt sich am 27./28. September 1970 in Rom auf und besuchte anschließend bis 30. September 1970 die vor Neapel liegenden Einheiten der amerikanischen 6. Flotte. Im Anschluß daran hielt er sich vom 31. September bis 2. Oktober 1970 in Jugoslawien, am 2./3. Oktober 1970 in Spanien und vom 3. bis 5. Oktober 1970 in Irland auf.

⁷ Die Wörter „der Basis der“ wurden von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Mertes handschriftlich eingefügt.

⁸ Vgl. dazu die Rede des Präsidenten Nixon vom 4. Oktober 1970 auf Dromoland Castle, County Clare; Dok. 451, Anm. 7.

⁹ Ministerialdirektor von Staden übermittelte am 24. November 1970 einen mit dem Bundesministerium der Verteidigung abgestimmten Entwurf eines Beitrags zum Kommuniqué über die NATO-Ministerratstagung am 3./4. Dezember 1970 in Brüssel. Dazu führte er aus: „Es liegt uns daran, daß, wenn möglich, ein Kommuniqué formuliert wird, dem die französische Regierung ohne Vorbehalt zustimmen kann. Sollte diese aus übergeordneten politischen Gründen sehr gewünschte Zustimmung nicht zu erreichen sein, müßten die entsprechenden Abschnitte wie früher mit dem Satz ‚die Minister, die sich am Verteidigungsprogramm der NATO beteiligen‘ qualifiziert werden. Wir würden es vorziehen, wenn eine Stellungnahme zu MBFR in das Kommuniqué selbst aufgenommen würde, sträuben uns aber nicht dagegen, falls von einer nach Zahl und Bedeutung relevanten Mitgliedermehrheit eine gesonderte Erklärung gewünscht wird.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 543; VS-Bd. 4554 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1970.

¹⁰ Paraphe.