

punkt angedeutet, und bemerkt, daß ich in derselben Frage eine detaillierte Demarche bei dem Luftfahrtminister<sup>18</sup> ausführen würde. (Gesonderter Bericht hierzu folgt).

Der Premierminister, der sich zur Zeit wegen der anhaltenden inflationären Tendenzen und der damit im Zusammenhang stehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten erstmalig stärkerer Kritik in der Öffentlichkeit ausgesetzt sieht, machte einen konzentrierten und ruhigen Eindruck in der Unterhaltung. Er war über alle Fragen – mit Ausnahme des aktuellen Standes der deutsch-polnischen Verhandlungen – gut im Bilde. Seine uns wenig befriedigende Haltung in der Frage des burden sharing und des Post-Apollo-Programms muß vor dem Hintergrund der Wirtschaftslage und der Schwierigkeiten beim Ausgleich des Budgets gesehen werden. Abschließend trug mir Edward Heath Grüße für den Bundeskanzler auf, von dem er hoffe, daß er seine Erkältungskrankheit gut überstanden habe.

[gez.] Hase

VS-Bd. 2743 (I A 5)

## 556

### Botschafter Allardt, Moskau, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-17386/70 VS-vertraulich  
Fernschreiben Nr. 2124  
Citissime

Aufgabe: 17. November 1970, 23.25 Uhr<sup>1</sup>  
Ankunft: 17. November 1970, 22.30 Uhr

Delegationsbericht Nr. 5

Betr.: Deutsch-sowjetische Verhandlungen über die Errichtung von Generalkonsulaten in Hamburg und Leningrad<sup>2</sup>  
hier: Konsularischer Schutz deutscher Staatsangehöriger mit Wohnsitz Berlin (West)

Bezug: DE Nr. 1381 vom 12.11.1970 – Z B 1-82.SV-0-94.29-131/70 VS-amtl. geheimgehalten<sup>3</sup> –

*Fortsetzung Fußnote von Seite 2074*

sung zu kommen.“ Vgl. den Artikel „Keine Einigung in Brüssel über Raumfahrt-Angebot der USA“, DIE WELT vom 6. November 1970, S. 5.

<sup>18</sup> Frederick Corfield.

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blumenfeld am 18. November 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Ref[er]at II A 1 m[it] d[er] B[itt]e um Prüfung.“

<sup>2</sup> Die Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR über die Errichtung von Generalkonsulaten in Hamburg und Leningrad begannen am 21. Oktober 1970. Eine zweite Verhandlungsrunde begann am 16. November 1970.

<sup>3</sup> Vortragender Legationsrat I. Klasse Schödel übermittelte Weisungen hinsichtlich des Konsularrechts, des Umfangs der Konsularbezirke, logistischer Fragen und des Zeitpunkts der Eröffnung von Generalkonsulaten. Vgl. VS-Bd. 4526 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

Nach Ziffer 8 der Rahmenweisung vom 15.10.1970<sup>4</sup> soll die Frage der Zuständigkeit der Bundesregierung für den konsularischen Schutz der Deutschen aus Berlin (West) nicht Gegenstand der Verhandlungen sein. Ich habe daher Bedenken, den Text des ersten Abschnittes der „Berlin-Erklärung“<sup>5</sup>, welcher der Rahmenweisung beigelegt ist, zu verwenden. Würde ich in den Verhandlungen darauf hinweisen, die Haltung der Sowjetregierung in der Berlin-Frage habe zur Folge, daß die in den Westsektoren Berlins lebenden Deutschen ohne konsularischen Schutz in der Sowjetunion seien und dadurch ein unhaltbarer Zustand gegeben sei, so wäre die Berlin-Frage faktisch in die Verhandlungen eingeführt.

Die auch nach meiner Ansicht mit Sicherheit zu erwartende sowjetische Gegenklärung würde erneut unsere gegensätzlichen Auffassungen in der Berlin-Frage unterstreichen und die konsularische Betreuung von Berlinern in der UdSSR weiter erschweren. Außerdem würde hierdurch der vorgesehene Hinweis auf die Berlin-Gespräche der Vier Mächte, dem ich eine wesentlich größere politische Relevanz beimesse, abgewertet werden.

Ich beabsichtige daher – auch unter Berücksichtigung der derzeitigen Verhandlungslage (vgl. DB Nr. 2121 vom 17.11.70 – Delegationsbericht Nr. 4<sup>6</sup>) – nachstehende Erklärung abzugeben:

<sup>4</sup> Ziffer 8 der Rahmenweisung vom 15. Oktober 1970: „Der deutsch-sowjetische Konsularvertrag, der möglicherweise die Grundlage für die Tätigkeit des Generalkonsulats Leningrad bilden wird, enthält keine Bestimmung, die ausdrücklich auf Berlin (West) verweist. Die sowjetische Zustimmung zur Aufnahme einer derartigen Bestimmung war seinerzeit nicht zu erlangen. Von deutscher Seite wurde daraufhin auf die Definition des Deutschen im Sinne des Grundgesetzes verzichtet und die Frage der Staatsangehörigkeit überhaupt offen gelassen. Dies geschah in der Annahme, daß Berlinern auch ohne eine entsprechende Klausel konsularischer Schutz gewährt werden könne, weil es nach dem sowjetischen Entwurf allein auf die Staatsangehörigkeit ankomme, nach Völkerrecht aber jeder Staat selbst bestimme, wer seine Staatsangehörigkeit besitze. Die sowjetische Praxis seit dem Abschluß des Vertrags hat diese Annahme widerlegt. Dennoch wurde der deutsche Standpunkt, auch für die konsularische Betreuung der Deutschen mit Wohnsitz in Berlin (West) zuständig zu sein, nie aufgegeben. Die Verhandlungen über die Errichtung von Generalkonsulaten in Leningrad und Hamburg sollten an den gegensätzlichen Auffassungen der Verhandlungspartner in dieser Frage nicht scheitern, andererseits muß eine Präjudizierung der laufenden Vier-Mächte-Verhandlungen über Berlin unbedingt verwieden werden. Für die deutsch-sowjetischen Verhandlungen empfiehlt sich deshalb folgendes Verfahren: Deutscherseits wird die Frage der Einbeziehung der Deutschen mit Wohnsitz in Berlin (West) in den Kreis der konsularisch Schutzberechtigten nicht angeschnitten; dies ist aus den gleichen Gründen wie bei den seinerzeitigen Verhandlungen über den Abschluß des Konsularvertrags ohne Beeinträchtigung des deutschen Rechtsstandpunkts möglich. Wird die Frage jedoch von sowjetischer Seite hochgebracht – sei es auch nur in verdeckter Form –, so darf ihr deutscherseits nicht ausgewichen werden, weil eine Verschweigung als Aufgabe der deutschen Position gedeutet werden könnte. In diesem Falle ist der beigelegte Text einer Erklärung zu verlesen oder in sonst geeignet erscheinender Form der sowjetischen Seite zu übermitteln.“ Vgl. VS-Bd. 4526 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>5</sup> Der erste Absatz der undatierten Erklärung lautete: „Im Jahre 1955 haben die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich, die mit Bezug auf Berlin besondere Rechte und Verantwortlichkeiten haben, die Bundesregierung ermächtigt, die Vertretung Berlins (West) und seiner Bevölkerung im Ausland sicherzustellen. Diese Praxis entspricht dem Willen der Berliner Bevölkerung und wird heute in der gesamten Welt akzeptiert mit der einzigen Ausnahme der Sowjetunion und ihrer Verbündeten. Die Haltung der sowjetischen Regierung hat zur Folge gehabt, daß die in den Westsektoren Berlins lebenden Deutschen in der Sowjetunion und anderen osteuropäischen Ländern zur Zeit ohne konsularischen Schutz sind. Dies ist ein unhaltbarer Zustand.“ Vgl. VS-Bd. 8914 (ZB 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>6</sup> Botschafter Allardt, Moskau, berichtete, daß der Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, die Bildung einer Arbeitsgruppe vorgeschlagen und sich nach den Wünschen der Bundesregierung hinsichtlich der Form einer Vereinbarung erkundigt habe. Daraufhin habe er, Allardt,

„Bei unseren Verhandlungen über die Errichtung von Generalkonsulaten in Hamburg und Leningrad habe ich eine Frage bislang nicht angesprochen, obwohl sie sehr wichtig ist. Ich denke hierbei an den konsularischen Schutz der Bevölkerung von Berlin (West) in der Sowjetunion. Wir sind zwar der Überzeugung, daß diese Frage nicht in unsere jetzigen Verhandlungen einbezogen werden sollte; denn alle mit Berlin zusammenhängenden Fragen sind zur Zeit Gegenstand der Berlin-Gespräche der Vier Mächte. Die Bundesregierung kann das Ergebnis dieser Gespräche nicht vorwegnehmen. Sie legt aber Wert auf die Feststellung, daß für diese Frage eine befriedigende Regelung gefunden werden muß, damit auch für die Berliner Bevölkerung ein hinreichender konsularischer Schutz gewährleistet ist, vor allem aber die Entwicklung der deutsch-sowjetischen Beziehungen, wie sie in dem Vertrag vom 12.8.1970<sup>7</sup> ins Auge gefaßt worden ist, verwirklicht werden kann. Wir hoffen sogar, daß die Errichtung von Generalkonsulaten in Hamburg und Leningrad günstige Auswirkungen auf die von uns allen angestrebte Lösung des Berlin-Problems haben wird.“

Diese Formulierung hätte m.E. den Vorzug, unseren Standpunkt unmißverständlich zum Ausdruck zu bringen, ohne die sowjetische Seite zu einer harten Gegenerklärung zu zwingen.

Ich bitte um Drahtweisung.<sup>8</sup>

[gez.] Allardt

**VS-Bd. 4526 (II A 1)**

*Fortsetzung Fußnote von Seite 2076*

Entwürfe für ein Protokoll sowie einen Notenwechsel über die Errichtung von Generalkonsulaten in Hamburg und Leningrad vorgelegt: „Falin erklärte darauf, daß diese Form durchaus normaler sowjetischer Praxis entspreche und im Prinzip akzeptabel sei.“ Vgl. VS-Bd. 4630 (II A 4), B 150, Aktenkopien 1970.

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

<sup>8</sup> Zum Drahterlaß Nr. 1407 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schödel vom 20. November 1970 vgl. Dok. 573, Anm. 3.

557

## Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well

II A 1-84.20/11-2214/70 geheim

19. November 1970<sup>1</sup>

Direktoren-Konsultation am 17. und 18. November 1970 in Bonn

Betr.: Berlin-Gespräche der Vier Mächte

### I. Stand der Berlin-Gespräche

1) Der französische Botschaftsrat Lustig berichtete über das letzte Gespräch der Botschafter<sup>2</sup> am 16. November. Nach seinem Eindruck seien die Gespräche jetzt in einer fluktuierenden Phase. Andeutungen sowjetischer Gesprächspartner außerhalb der offiziellen Beratungen seien ermutigend, aber es bleibe abzuwarten, ob sich diese Hinweise mit den offiziellen Positionen deckten. In der Frage der Form eines Arrangements seien die Sowjets offenbar noch unsicher. Man müsse diesem Aspekt jetzt größere Aufmerksamkeit widmen.

2) Der britische Botschaftsrat Audland sagte, offenbar hätten die Sowjets bisher den Eindruck gehabt, daß in der westlichen Verhandlungsposition noch erheblicher Spielraum sei. Sie hätten jetzt aber wohl begriffen, daß dies nicht so sei und daß sie mehr bieten müßten, als sie bisher angeboten hätten. In den letzten Treffen sei es dem Westen gelungen, stets etwas mehr aus den Sowjets „herauszupressen“. Zu dieser Methode sehe er keine Alternative. Am 16. November habe Abrassimow gesagt, daß seine Vorschläge das Maximum darstellten, was die Sowjets zugestehen könnten. Ihm erscheine das nicht sehr glaubwürdig.

Das Problem DDR scheine den Sowjets Schwierigkeiten zu machen. Sie hätten offenbar den Eindruck, daß innerdeutsche Gespräche ihre eigene Verhandlungslage komplizierten.

3) Auch Mr. Hillenbrand vertrat die Auffassung, daß die bisher verfolgte Taktik die einzig praktikable sei. Nach einiger Zeit werde man sehen, ob man genug aus den Sowjets „herauspressen“ könne.

Das Problem der Form beschäftige die Sowjets offenbar sehr. Sie seien sich der Inkonsequenz bewußt, daß sie mit den Westmächten über den Berlinzugang sprächen, gleichzeitig aber für die DDR absolute Souveränität über die Zugangswege beanspruchten. Man müsse eine Konstruktion suchen, mit der man dieses Problem umgehe.

### II. Zugang

Koordinierung der Vier-Mächte-Gespräche mit Verhandlungen DDR–Bundesrepublik

4) Staatssekretär Bahr erläuterte die deutschen Vorstellungen. Die Bundesregierung sei an einem allgemeinen Meinungsaustausch mit der DDR auf der

<sup>1</sup> Hat Staatssekretär Frank am 20. November 1970 vorgelegen.

<sup>2</sup> Pjotr Andrejewitsch Abrassimow (UdSSR), Roger Jackling (Großbritannien), Kenneth Rush (USA), Jean Sauvagnargues (Frankreich).

Grundlage der 20 Punkte<sup>3</sup> interessiert. Wenn wir von den Drei bzw. Vier Mächten „grünes Licht“ erhielten, würden wir den Meinungsaustausch (sofern er bis dahin begonnen habe) unterbrechen und auf der Grundlage des Mandats die Verhandlungen über die Zugangsfragen beginnen.

5) Was die Form des Mandats angehe, so hätten wir eine Präferenz für ein kurzes Kommuniké, in dem etwa gesagt werde, daß die Berlingespräche einen Stand erreicht hätten, der es erlaube, deutsche Behörden mit zusätzlichen Verhandlungen über Verkehrsfragen zu beauftragen. Nach außen brauche sonst nichts gesagt zu werden. Allerdings müßten sich die Vier Mächte zu diesem Zeitpunkt über die wesentlichen Zugangsprinzipien einig sein (ohne sie zu veröffentlichen) und diese in geeigneter Form den deutschen Seiten mitteilen.

M. Arnaud und Mr. Hillenbrand stimmten diesem Konzept zu. Auch der britische Vertreter erhob keine Einwendungen gegen ein solches Vorgehen, meinte aber, daß die Art des Mandats auch von der Frage der Indossierung des Gesamtarrangements abhängig sei. Man brauche sich jetzt noch nicht festzulegen.

6) Staatssekretär Bahr erklärte, wir seien daran interessiert, das Mandat möglichst bald zu erhalten, damit wir mit unseren Verhandlungen (deren Dauer wir nicht absehen könnten) beginnen könnten. Aber wir ständen nicht unter Zeitdruck und wollten uns auch selbst nicht unter Zeitdruck setzen lassen. Uns scheine es objektiv unmöglich, bis Weihnachten 1970 fertig zu werden. Jetzt seien es die Sowjets, die auf schnelle Ergebnisse drängten. Das müsse man nutzen.

Allerdings sei für uns ein Datum interessant: die Wahl in Berlin im März 1971.<sup>4</sup> Für den Senat sei es sicher gut, wenn man dann den Wählern ein Ergebnis vorweisen könne.

7) Auch nach dem Beginn der deutschen Verhandlungen, so sagte der Staatssekretär, sollten die Vier Mächte ihre Gespräche über die noch offenen Fragen fortsetzen. Uns liege sehr daran, daß zu diesem Zeitpunkt nicht alles geregelt sei. Ein „deal“ Bundespräsenz-Zugang müsse zu diesem Zeitpunkt unbedingt vermieden werden, da man sonst bei der Durchsetzung der positiven Feststellung der Bindungen und der Außenvertretung in eine schwache Verhandlungslage geraten würde. Auch sei es für uns wichtig, daß die Vier Mächte ihre Gespräche nicht vor dem Abschluß unserer Zugangsverhandlungen beendeten. Wir hätten in unseren Gesprächen erhebliche Schwierigkeiten zu gewärtigen, und vielleicht würden wir an die Vier Mächte appellieren müssen, um Schwierigkeiten zu überwinden. In jedem Falle sei es gut, wenn die Drei Mächte einen gewissen Einfluß auf die deutschen Verhandlungen behielten.

8) Die DDR wünsche offenbar einen Vertrag über den beiderseitigen Transitverkehr, in dem der Berlinverkehr nur ein kleiner Teilabschnitt wäre. Dieser Vertrag solle nach den Vorstellungen Ostberlins als zustimmungsbedürftiger Staatsvertrag abgeschlossen werden und damit Grundsatzfragen des beiderseitigen Verhältnisses präjudizieren. Wir seien nicht bereit, auf dieses Konzept einzugehen. Uns erscheine es zweckmäßig, den Berlinverkehr gesondert zu behandeln und die allgemeinen Verkehrsfragen zunächst zurückzustellen. Eine auf

<sup>3</sup> Für die Vorschläge der Bundesregierung vom 21. Mai 1970 („20 Punkte von Kassel“) vgl. BULLETIN 1970, S. 670 f. Vgl. dazu auch Dok. 200.

<sup>4</sup> Die Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus fanden am 14. März 1971 statt.

den Berlinverkehr beschränkte Regelung könnten wir in der Form eines nicht zustimmungsbedürftigen Regierungsabkommens abschließen, d. h. in der gleichen Form wie die beabsichtigte Vier-Mächte-Vereinbarung. Für die DDR sei das sicher schwer zu akzeptieren. Aber vielleicht würden die Sowjets ein solches Konzept unterstützen, um im Zusammenhang mit dem deutsch-sowjetischen Vertrag<sup>5</sup> einen weiteren Ratifizierungsvorgang im Deutschen Bundestag zu vermeiden.

9) Das Ergebnis der deutschen Zugangsverhandlungen müsse anschließend, so sagte der Staatssekretär, als verbindlicher Bestandteil in das Gesamtarrangement über Berlin eingebaut werden. Dies sei für uns ein wesentlicher Punkt. Die alliierten Vertreter stimmten dem zu. Mr. Bendall warnte allerdings vor der Annahme, daß sich die Sowjets dazu ohne weiteres bereit erklären würden. Sie suchten dem auszuweichen. Kwizinskij habe schon erklärt, man könne das Ergebnis der deutschen Verhandlungen allenfalls „zur Kenntnis nehmen“. Je schwieriger es sei, die deutschen Zugangsabmachungen in das Gesamtarrangement zu inkorporieren, desto mehr Substanz müsse man in die Vier-Mächte-Vereinbarungen selbst zu bringen versuchen. Die Sowjets müsse man rechtzeitig vor diese Wahl stellen.

Auch Mr. Hillenbrand meinte, daß sich die Indossierung einer deutschen Zugangsvereinbarung als außerordentlich schwierig erweisen könnte.

M. Arnaud regte an zu prüfen, ob man sich in dieser Frage den sowjetischen Vorschlag vom 23. September<sup>6</sup> zunutze machen könne, nämlich daß die Sowjetunion den Drei Mächten Zusicherungen gebe auf der Grundlage einer Vereinbarung mit der DDR. Diese Form werde vielleicht sowjetische Zusicherungen in der Zugangsfrage erleichtern. In dem eigentlichen Vier-Mächte-Instrument könne man sich dann auf den Grundsatz des unbehinderten und bevorrechtigten Zugangs beschränken.

Mr. Bendall stimmte dem zu und sagte, daß dann auch die Westmächte ihre Zusicherungen bei der Beschränkung der Bundespräsenz in einer entsprechenden Form machen könnten.

Staatssekretär Bahr meinte, daß man eine solche Form besser vermeiden sollte.

10) Den sowjetischen Vorschlag, daß der Senat mit der DDR einen gesonderten Vertrag über den Transit West-Berliner Personen und Güter abschließen solle, bezeichnete der Staatssekretär als völlig unakzeptabel. Man brauche das gar nicht zu diskutieren. Ein solcher Vertrag würde einen neuen Status West-Berlins im Sinne einer selbständigen politischen Einheit zur Folge haben. Dies müsse den Sowjets unmißverständlich klar gemacht werden. Nach unserer Meinung sollte das Durchführungsabkommen über den Berlinverkehr zwischen uns und der DDR abgeschlossen werden. Man könne aber auch daran denken, daß der Vertreter des Bundes für die Bundesrepublik und Berlin (West) verhandeln und unterzeichnen würde, so wie dies bei den Interzonenhandels-Abkommen geschehe. Dies sei kein Fall der Außenvertretung Berlins, da der Zugang zum Vorbehaltsbereich der Drei Mächte gehöre.

<sup>5</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BULLETIN 1970, S. 1094.

<sup>6</sup> Zum sowjetischen Papier vom 23. September 1970 über eine Berlin-Regelung vgl. Dok. 438, Anm. 3.

Die alliierten Vertreter erklärten übereinstimmend, daß auch für sie eine direkte Beteiligung des Senats an Zugangsverhandlungen nicht in Betracht komme.

#### Materieller Inhalt einer Zugangsregelung

11) Staatssekretär Bahr betonte, wir seien daran interessiert, daß die Vier Mächte so viel wie möglich regelten. Alles, was die Westmächte in der Zugangsfrage erreichen könnten, würde von uns begrüßt werden. Allerdings habe die Sowjetunion offensichtlich Schwierigkeiten, der DDR bestimmte Regelungen aufzuerlegen. Vielleicht könne man diesem Umstand durch die Form der Vereinbarung Rechnung tragen.

Wichtig sei für uns vor allem der Grundsatz des unbehinderten und bevorrechtigten Verkehrs als ein von den Vier Mächten vereinbartes Prinzip. Darüber hinaus sollten sich die Vier Mächte über weitere Grundsätze zur Regelung des Verkehrs (plombierte Züge, Identifizierung) einig werden. Diese von den Vier Mächten vereinbarten Grundsätze sollten den beiden deutschen Seiten in geeigneter Form mitgeteilt werden.

Das übrige müsse dann von den Deutschen ausgehandelt werden. Wir würden uns bemühen, dafür Sorge zu tragen, daß sich die DDR an die Bestimmungen eines solchen Abkommens halten werde. Es wäre jedoch wünschenswert, wenn es zusätzlich eine Art Appellationsinstanz der Vier Mächte geben würde.

12) M. Arnaud erklärte, wenn wir das Prinzip des unbehinderten und bevorrechtigten Zugangs ohne Einschränkungen durchsetzen könnten, sei im Grunde alles Wesentliche erreicht. Alles andere sei dann von untergeordneter Bedeutung. Falls wir jedoch bei diesem wesentlichen Prinzip Einschränkungen hinnehmen müßten, komme es darauf an, bei den anderen Punkten mehr zu erreichen. Er persönlich zweifle, ob wir die Gesamtheit unserer Vorschläge ohne wesentliche Abstriche durchsetzen könnten. Entscheidend sei das erste Prinzip.

Mr. Hillenbrand unterstrich die Bedeutung dieser Frage. Bisher hätten wir selbst keine Klarheit darüber gehabt, was wesentliche und verzichtbare Forderungen seien. Wir müßten uns jetzt die Frage stellen, ob wir weiter versuchen sollten, sämtliche fünf westlichen Vorschläge<sup>7</sup> gegenüber den Sowjets durchzusetzen. Er persönlich halte dies für unrealistisch. Vielleicht sei es besser, wenn die Punkte 3 und 4 der westlichen Vorschläge von den Deutschen geregelt würden. Mr. Bendall und M. Arnaud stimmten zu, letzterer mit dem Hinweis, daß nur der erste Punkt wesentlich sei.

#### III. Innerstädtische Verbindungen

13) Staatssekretär Bahr erklärte, hier müsse in der gleichen Weise wie in der Zugangsfrage, aber unabhängig von dieser, vorgegangen werden. Die Vier Mächte sollten sich zunächst über die Prinzipien einigen. Dann könne der Senat zu Verhandlungen mit Ostberlin autorisiert werden.

#### Verhältnis Berlin–Bundesrepublik

14) Staatssekretär Bahr erklärte, für uns sei eine Berlin-Regelung mit großen Opfern und innenpolitischen Schwierigkeiten verbunden. Wir seien zum ersten

<sup>7</sup> Für die Vorschläge der Drei Mächte vom 4. November 1970 hinsichtlich einer Zugangsregelung für Berlin (West) vgl. Dok. 568, Anm. 7.

Mal bereit zu akzeptieren, daß die Verfassungsorgane der Bundesrepublik keine Amtsakte in Berlin vornehmen würden. In den zurückliegenden Jahren sei das zwar weitgehend schon der Fall gewesen, aber es gebe einen großen Unterschied zwischen einem De-facto-Zustand und einer formellen Verpflichtung. Dies sei die erste große Konzession. Die zweite Konzession sei die verbindliche Feststellung gegenüber der Sowjetunion, daß Berlin kein „Teil“ der Bundesrepublik sei, wobei wir aus psychologischen Gründen Wert auf die Formulierung legten, daß Berlin nicht als „Land“ der Bundesrepublik angesehen werde. Wir seien bereit, das im Interesse der Entspannung und der Stabilisierung der Lage Berlins auf uns zu nehmen. Dafür hätten die Sowjets zur Kenntnis zu nehmen, was ist.

#### Außenvertretung

15) Uns sei bewußt, daß die Außenvertretung für die Sowjets ein schwieriges Problem sei. Das gelte offenbar in besonderem Maße für die Pässe. Im Grunde sei es selbstverständlich, daß jede Seite die Dokumente und Pässe der anderen Seite anerkenne. Für uns habe die Frage der Bundespässe noch einen wichtigen psychologischen Aspekt. Eine Aussage der Vier Mächte, daß sie Berlin nicht als Land der Bundesrepublik ansehen, werde für viele Berliner überraschend kommen und beunruhigend wirken. Der notwendige Ausgleich dafür sei, daß die Berliner ihre Pässe behielten. Bisher seien diese in Berlin durch das BMI (das heißt eine Bundesbehörde) ausgestellt worden. Das könne man ändern. Man solle ferner prüfen, ob in den Pässen durch Aufdruck kenntlich gemacht werden könnte, daß sie im Auftrag der Drei Mächte bzw. des Senats ausgestellt sind.

16) Ein weiterer Punkt sei die Einbeziehung Berlins in internationale Abkommen der Bundesrepublik. Die Berlinklausel in Verträgen sei nicht unser Wunsch gewesen.<sup>8</sup> Wir brauchten sie eigentlich nicht. Sie sei Ausdruck der Tatsache, daß Berlin kein Teil der Bundesrepublik sei. Er, Bahr, nehme aber an, daß die Alliierten daran festhalten wollten, dann aber müsse man den Sowjets deutlich machen, daß sie die Berlinklausel in Zukunft akzeptieren müßten.

17) Zur Frage der Vertretung Berlins in den Vereinten Nationen sagte der Staatssekretär, eine Mitgliedschaft der Bundesrepublik (und der DDR) könne erst in Betracht kommen, wenn das Verhältnis BRD–DDR vertraglich geregelt sei. Wie lange das dauern werde, könne zur Zeit niemand sagen. Er würde empfehlen, die Frage der Vertretung Berlins nicht in den Berlingesprächen der Vier Mächte aufzuwerfen. Dort solle für die Grundsatzfrage eine Regelung gefunden werden, die dann auch für die UN Bedeutung haben würde. Das Prinzip müsse sein, daß die Bundesregierung die Außenvertretung in allen „zivilen“ Angelegenheiten wahrnehme, während die Vertretung Berlins in Fragen des Status und der Sicherheit den Drei Mächten vorbehalten bleibe. Das gleiche werde dann auch in den Vereinten Nationen gelten müssen.

18) M. Arnaud sagte, der deutsche Vorschlag, die Ausschuß-Sitzungen mit den Bindungen zu verknüpfen, sei sehr unbestimmt und könne den Sowjets in zahlreichen Einzelfällen eine Handhabe zu Interventionen geben.

Staatssekretär Bahr räumte die Schwäche unserer Formulierung ein, betonte aber, daß ein Verbot der Ausschuß-Sitzungen für uns nicht akzeptabel sei. Wenn

<sup>8</sup> Vgl. dazu die Erklärung der Alliierten Kommandantur BKC/L (52) 6 vom 21. Mai 1952; DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE, S. 175–177.



die Bindungen zwischen Berlin und dem Bund respektiert würden, dann müßten sich die Sowjets eben auch mit Ausschuß-Sitzungen abfinden. Unsere Formulierung umfasse alle Ausschüsse außer jenen, die sich mit Fragen der Sicherheit und des Notstands befassen. Vielleicht gebe es dafür eine präzisere Formel. Wir würden es begrüßen, wenn das in der Vierergruppe geprüft werden könnte.

#### Bundesbehörden

19) Der Staatssekretär führte aus, wir könnten nicht akzeptieren, daß die Abteilungen der Bundesministerien in Berlin aufgelöst oder die Zahl der dort tätigen Bundesbediensteten reduziert würde. Die Sowjets müßten sich damit abfinden, daß es in Berlin Verbindungsbehörden der Bundesregierung gebe. Wie man diese Behörden nenne, sei eine andere Frage, aber jedenfalls nicht Sache der Sowjetunion.

Die durch Gesetz geschaffenen oberen Bundesbehörden in Berlin sollten überhaupt nicht in den Vier-Mächte-Gesprächen erörtert werden. Auch sie müßten selbstverständlich bestehen bleiben.

#### NPD

20) Ein unangenehmes Problem sei die Tätigkeit der NPD in Berlin. Früher wären Maßnahmen der Alliierten gegen die NPD als Reglementierung der politischen Betätigung verstanden worden. Inzwischen habe sich die politische Situation aber geändert. Die NPD sei nicht mehr im Bundestag und werde wohl auch aus den Landtagen eliminiert werden. Maßnahmen gegen die NPD würden heute in einem anderen Licht erscheinen. Der Bundeskanzler und der Regierende Bürgermeister<sup>9</sup> teilten diese Auffassung. Unsere Folgerung sei: Ein Verbot der NPD als Teil einer Berlin-Regelung sei unerwünscht und löse auch das Problem nicht, daß später andere rechtsradikale Parteien entstehen könnten. Vielleicht könne man jedoch aufgrund eines Gentlemen's Agreement nach Abschluß einer Berlin-Vereinbarung geeignete Maßnahmen gegen die NPD ergreifen.

21) Zu den anderen von den Sowjets aufgeworfenen Fragen (antikommunistische Tätigkeit in West-Berlin) erklärte der Staatssekretär, es komme darauf an, daß die verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte der Berliner voll gewahrt blieben. Die sowjetischen Forderungen würden z.B. ständigen Interventionen gegen RIAS-Sendungen Vorschub leisten. Das könne nicht in Betracht kommen. Wir dächten in diesem Zusammenhang an ein Prinzip, daß unter Wahrung der Grundrechte und Grundfreiheiten die öffentliche Sicherheit und Ordnung anderer nicht gestört werden dürfe. Damit könnten wir freilich nicht ausschließen, daß die DDR auch in Zukunft ihre Hetzpropaganda gegen uns fortsetzen werde. Auch die ideologische Auseinandersetzung werde weitergehen. Aber es dürfe z.B. nicht zugelassen werden, daß Herr von Schnitzler die West-Berliner Arbeiter zu gewaltsamen Änderungen auffordere.

#### Form

22) Nach unseren Vorstellungen, sagte der Staatssekretär, müsse die Vier-Mächte-Vereinbarung im engeren Sinne folgende Feststellungen enthalten:

<sup>9</sup> Klaus Schütz.

- a) Ausübung der obersten Gewalt durch die Drei Mächte
- b) Berlin kein Land der Bundesrepublik
- c) Suspendierung der Bestimmungen des Grundgesetzes und der Berliner Verfassung<sup>10</sup>
- d) Hinweis auf die besonderen Bindungen zwischen Berlin und der Bundesrepublik
- e) keine Amtsakte von Verfassungsorganen in Berlin (Negativliste).

Hinsichtlich der Ausschüsse und der Bundesbehörden seien positive Formulierungen erforderlich. Entsprechendes gelte für den Bereich der Außenvertretung. Diese Punkte könnten vielleicht in einem Briefwechsel zwischen den Drei Mächten und der Bundesregierung niedergelegt und in dieser Form in das Gesamtarrangement inkorporiert werden.

Mr. Hillenbrand fragte, ob wir uns notfalls auch mit einer ausdrücklichen Anerkennung des Prinzips: „Erlaubt ist, was nicht verboten ist“ zufriedengeben würden.

Staatssekretär Bahr bejahte dies grundsätzlich, wies aber darauf hin, daß dann die Verbotsliste genau spezifiziert sein müsse. Im übrigen dürfe die andere Seite nicht im unklaren gelassen werden, daß wir an unserer bisherigen Praxis festhalten würden. Darüber dürfe es in Zukunft keinen Streit mehr geben.

Der französische Vertreter sagte, eine ausdrückliche Erwähnung der Formel „Erlaubt ist, was nicht verboten ist“ habe auch Nachteile. Wenn man darauf bestehe, würden die Sowjets die Negativliste so lang und unbestimmt wie nur möglich zu machen versuchen. Vielleicht sei es deshalb richtiger, die Beschränkungen sehr präzise zu formulieren und auf die Erwähnung des Negativprinzips zu verzichten.

van Well

VS-Bd. 4511 (II A 1)

<sup>10</sup> Vgl. dazu das Schreiben der Drei Mächte vom 12. Mai 1949; Dok. 12, Anm. 19.

Vgl. dazu ferner das Schreiben der Alliierten Kommandantur vom 29. August 1950; Dok. 28, Anm. 22.

558

## Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dietrich

III A 4-83.71/0-94.29-1338/70 geheim

19. November 1970

Über Dg III A<sup>1</sup> D III zur Information<sup>2</sup>

Betr.: Deutsch-sowjetische Luftverkehrsverhandlungen;  
hier: Gegenwärtiger Stand deutscher Überlegungen über die Möglichkeiten einer Wiederaufnahme der Verhandlungen

I. Mit Aide-mémoire vom 27. Oktober 1970<sup>3</sup> hat Botschafter Zarapkin der Bundesregierung mitgeteilt, die sowjetische Regierung sei bereit, den ihr gemachten Vorschlag in bezug auf die Benutzung der internationalen Flugroute UA-19 über Eger (Tschechoslowakei) für die Flüge sowjetischer Flugzeuge von Berlin-Schönefeld nach Frankfurt/Main „in positivem Sinne zu behandeln“.

Dabei erwarte die sowjetische Seite, „daß die Regierung der BRD sich positiv gegenüber dem Problem der Anerkennung kommerzieller Rechte der Aeroflot bei den Flügen auf dieser Luftroute verhalten wird“ (= volle Verkehrsrechte oder sog. „5. Freiheit“<sup>4</sup> für Aeroflot).

II. Die deutsch-sowjetischen Luftverkehrsverhandlungen sollen auf der Grundlage des Entwurfs eines Fluglinienplans wieder aufgenommen werden, der bei den Verhandlungen in Bonn im Dezember 1968 von der sowjetischen Delegation vorgelegt worden war.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Hat Ministerialdirigent Robert am 19. November 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Alternativen nach III Diskussion in Vierergruppe (wohl vor Ende nächster Woche).“ Dazu vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Dietrich handschriftlich: „Am 25. Nov[ember] 1970 begonnen, Fortsetzung, sobald alliierte Vertreter Weisungen erhalten haben.“

<sup>2</sup> Hat Ministerialdirektor Herbst am 22. November 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Freiherr von Braun verfügte.

Hat Braun am 26. November 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn D III: Besteht die Gefahr, daß die UdSSR die Berlin-Subvention angreift?“

Hat dem Stellvertreter von Herbst, Ministerialdirigent Robert, erneut am 27. November 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Referat III A 4 verfügte.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Dietrich erneut am 30. November 1970 vorgelegen.

Hat Herbst erneut am 2. Dezember 1970 vorgelegen.

Hat Dietrich erneut am 12. Dezember 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Vortragenden Legationsrat Königs verfügte und handschriftlich vermerkte: „Auf den beilieg[enden] Vermerk von II A 1 -2283/70 geh. v. 27.11.70 darf hingewiesen werden (Randvermerk am Ende!).“

Hat Königs am 14. Dezember 1970 vorgelegen.

Dietrich vermerkte auf der Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well vom 27. November 1970 handschriftlich: „Das ist keineswegs sicher! Von Berlin schlechthin in das Bundesgebiet gelten ‚national‘ festzulegende Tarife (innerdeutscher Verkehr!), deren Einhaltung kontrollierbar sein sollte. Schwierigkeiten könnte es hinsichtlich der ‚Subventionen für den West-Berliner Verkehr‘ geben.“ Vgl. VS-Bd. 8775 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>3</sup> Zum sowjetischen Aide-mémoire vom 27. Oktober 1970 vgl. Dok. 496, Anm. 4.

<sup>4</sup> Zur sogenannten Fünften Freiheit vgl. Dok. 32, Anm. 3.

<sup>5</sup> Zu den Luftverkehrsverhandlungen vom 10. bis 17. Dezember 1968 und den sowjetischen Vorschlägen für einen Fluglinienplan vgl. Dok. 13, Anm. 5.

Das schließt nicht aus, daß über den bisherigen Verhandlungsstand hinaus weitere Regelungen ins Auge gefaßt werden, die – nicht zuletzt aufgrund zwischenzeitlich eingetretener Entwicklung des internationalen Luftverkehrs – nach Auffassung beider Vertragspartner wünschenswert oder sogar notwendig sind. Nach den bisherigen Vorstellungen der Verhandlungspartner müßte eine Vereinbarung über volle Verkehrsrechte zwischen den Luftfahrtbehörden beider Verhandlungspartner getroffen werden (vgl. Art. 5 des Entwurfs für den Fluglinienplan).

III. Für die Beantwortung des sowjetischen Aide-mémoire vom 27. Oktober 1970 kommen nach den bisherigen Überlegungen der beteiligten Bundesministerien drei Möglichkeiten in Betracht. Hierbei wird davon ausgegangen, daß sowohl eine vorbehaltlose Annahme als auch eine vorbehaltlose Ablehnung der sowjetischen Forderung nach vollen Verkehrsrechten für die Aeroflot von Berlin-Schönefeld nach Frankfurt/Main außer Betracht bleiben.

1) Ausklammerung der Frage einer Gewährung voller Verkehrsrechte bis zur Klärung aller Probleme, die zwischen den Regierungen der Bundesrepublik und der DDR geregelt werden müssen.

Vorteil: Falls die Sowjets hierauf eingehen, kann der Luftlinienverkehr (wenn auch ohne volle Verkehrsrechte) zwischen Berlin und dem Bundesgebiet rasch vereinbart werden.

Nachteil: Es erscheint sehr unwahrscheinlich, daß die sowjetische Regierung einer Ausklammerung der vollen Verkehrsrechte, die sie als Gegenkonzession für den Flug über Eger fordert, zustimmen wird, selbst wenn sie – wie von uns angestrebt – für volle Verkehrsrechte der Aeroflot reziproke Verkehrsrechte für Lufthansa gewähren muß.

2) Einbeziehung der sowjetischen Forderung nach vollen Verkehrsrechten für die Aeroflot zwischen Berlin-Schönefeld und Frankfurt/Main in die Luftverkehrsverhandlungen.

Jedoch Klarstellung in der Antwort an die Sowjets, daß die tatsächliche Ausübung derartiger Verkehrsrechte solange ausgesetzt bleiben muß, bis die Lufthansa in der Lage ist, im Fluglinienverkehr West-Berlin (durch die Luftkorridore oder über Eger) zu bedienen.

Vorteil: Grundsätzliche, wenn auch bedingte Annahme der sowjetischen Forderung, wobei die von uns genannte Bedingung der sowjetischen Forderung nach vollen Verkehrsrechten am nächsten kommen würde.

Nachteil: Zwang zu sofortigen Verhandlungen mit der DDR über das Einzelproblem der Überfluggenehmigung für die Lufthansa nach West-Berlin. Die Bundesregierung würde „mala fide“ handeln, wenn sie die Ausnutzung voller Verkehrsrechte durch die Aeroflot dadurch verhinderte, daß sie die notwendigen Verhandlungen mit der DDR verschleppen würde.

3) Einbeziehung der sowjetischen Forderung nach vollen Verkehrsrechten für die Aeroflot zwischen Berlin-Schönefeld und Frankfurt/Main in die Luftverkehrsverhandlungen.

Jedoch Klarstellung in der Antwort an die Sowjets, daß die Bundesregierung reziproke Verkehrsrechte erwartet.

Vorteil: Grundsätzliche, wenn auch bedingte Annahme der sowjetischen Forderung.

Außerdem gute Aussichten für einen sofortigen Verhandlungsbeginn, da sich die deutsche Gegenforderung nach reziproken Verkehrsrechten für die Lufthansa im Rahmen üblicher Luftverkehrsverhandlungen hält. In den Verhandlungen muß aber die deutsche Gegenforderung im Interesse West-Berlins ein Gegengewicht gegen die Verkehrsrechte für die Aeroflot zwischen Ost-Berlin und dem Bundesgebiet bilden; z. B. würde die Sowjetunion mit der Gewährung von Verkehrsrechten für die Lufthansa zwischen West-Berlin und Moskau erstmalig anerkennen, daß West-Berlin von anderen westlichen Luftverkehrsgesellschaften als denen der drei Alliierten angefliegen werden kann (vgl. unser Bestreben, daß AUA<sup>6</sup>, SAS<sup>7</sup> usw. nicht Ost-Berlin, sondern West-Berlin bedienen).

Sollten die Luftverkehrsverhandlungen an den reziproken Verkehrsrechten zu scheitern drohen, kann die Ausklammerung dieses Problems vorgeschlagen werden (s. oben Ziffer 1).

Bedenken:

- Aufwertung des Flughafens Berlin-Schönefeld und Zulassung einer ersten Luftverkehrsverbindung zwischen Berlin-Schönefeld und dem Bundesgebiet mit vollen Verkehrsrechten:

Die Drei Alliierten erheben aber gegen eine deutsch-sowjetische Luftverkehrsverbindung zwischen Berlin und dem Bundesgebiet, wenn auch ohne volle Verkehrsrechte und nach Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, keine Einwände (s. alliiertes Aide-mémoire vom 24. April 1970<sup>8</sup>). Außerdem nehmen die Bestrebungen westlicher Luftverkehrsgesellschaften zu, Berlin-Schönefeld anzufliegen (AUA, SAS). Ein Verkehr von dort in das Bundesgebiet kann nicht ohne Genehmigung der Bundesregierung aufgenommen werden.

- Beeinträchtigung der bestehenden Flugliniendienste zwischen Berlin (West) und dem Bundesgebiet:

Ein Abziehen West-Berliner Flugpassagiere durch Aeroflot-Dienste zwischen Berlin-Schönefeld und Frankfurt/Main wird sich aber in engen Grenzen halten.

<sup>6</sup> Botschafter Schirmer, Wien, berichtete am 19. Oktober 1970, daß die Aufnahme eines regelmäßigen Luftverkehrs der Interflug zwischen Ost-Berlin und Wien für den 4. November 1970 angekündigt worden sei. Grundlage sei eine generelle Gewährung der Landeerlaubnis durch die oberste Zivilluftfahrtbehörde. Der Abschluß eines Luftverkehrsabkommens auf Regierungsebene sei nicht vorgesehen. „Hintergrund des Vorganges sind [...] Bemühungen, die Rentabilität des Betriebs der Austrian Airlines zu verbessern. Auf Grund einer Vereinbarung zwischen der Austrian Airlines und der Interflug werden der AUA Landerechte in Berlin-Schönefeld erteilt. Hiermit soll die Wirtschaftlichkeit für ein schon länger bestehendes Konzept der AUA, Stockholm anzufliegen, gesichert werden. Der Übergang von Flugpassagieren nach West-Berlin soll durch eine stündlich verkehrende Autobuslinie bei einem Minimum an Formalitäten beim Grenzübergang gefördert werden. Damit findet die Interflug-Politik eine Fortsetzung, einen Teil des für West-Berlin bestimmten Passagieraufkommens an sich zu ziehen, die bisher – wie schon berichtet – bei den Charterflügen verfolgt worden ist.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 734; Referat II A 1, Bd. 1193.

<sup>7</sup> Botschafter Scholl, Kopenhagen, berichtete am 16. November 1970: „Wie dänisches Außenministerium wissen ließ, ist in Kürze Antrag der SAS bei zuständiger Regierungsstelle auf Genehmigung eines Liniendienstes nach Ostberlin zu erwarten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 351; Referat II A 1, Bd. 1193.

<sup>8</sup> Für das Aide-mémoire der Drei Mächte vgl. VS-Bd. 8352 (III A 4).

- a) Nach Art. 2, Abs. 3 des Abkommensentwurfs für einen deutsch-sowjetischen Fluglinienverkehr sind die Beförderungstarife durch Vereinbarungen zwischen den Luftverkehrsgesellschaften beider Vertragspartner zu regeln. Damit kann über die Lufthansa auf die Höhe der Tarife eingewirkt werden, die nicht unter den Brutto-Tarifen (= Tarife vor Abzug der Berlin-Subvention des Bundes) liegen sollten, die von den alliierten Luftverkehrsgesellschaften zwischen West-Berlin und dem Bundesgebiet erhoben werden. Ohne Tarifvorteil wird die Aeroflot kein Passagieraufkommen aus West-Berlin abziehen, zumal hiermit längere Zufahrten und höhere Nebenkosten für Passagiere aus West-Berlin verbunden wären. Im Gegenteil, die Berlin-Subvention wird den Flügen von West-Berlin weiterhin einen Attraktivitäts-Vorsprung vor den Flügen von Ost-Berlin sichern.
- b) Das Kapazitätsangebot von Aeroflot-Diensten läßt sich mit der Kapazität der alliierten Luftfahrtgesellschaften nicht vergleichen. Diese bieten im Linienverkehr z.Zt. wöchentlich 145 Flüge zwischen Frankfurt und Berlin an; 1969 wurden allein auf dieser Strecke 865 000 Passagiere befördert. Selbst wenn Aeroflot wöchentlich sieben Dienste durch Flugzeuge mit maximal 150 Sitzen betreiben würde und für das Teilstück zwischen Berlin-Schönefeld und Frankfurt/Main der internationalen Strecke zwischen Moskau und Frankfurt über 40 % der Kapazität verfügen könnte, würden pro Jahr maximal nur 44 000 Personen befördert werden können. In den ersten Jahren wird Aeroflot voraussichtlich nicht mehr als drei oder vier Wochenflüge durchführen.

IV. Die vorstehenden Überlegungen sind in ihren Grundzügen von MD v. Staden und dem Unterzeichneten im Rahmen der Viererkonsultation auf Direktorenebene am 18. November d.J. mit dem Bemerken vorgetragen worden, hiermit Konsultationsgespräche im Rahmen der Bonner Vierergruppe über die deutsche Antwort an die sowjetische Regierung einzuleiten.<sup>9</sup> Angesichts der Vielzahl von Problemen, die durch das eingangs genannte sowjetische Aide-mémoire aufgeworfen werden, erschiene es uns im Interesse der drei Alliierten angezeigt, die Konsultation diesmal nicht erst nach Vorlage eines deutschen Antwortentwurfs zu beginnen.

Heute findet bei III A 4 eine weitere Besprechung mit II A 1, dem BMV und der Landesvertretung Berlin statt<sup>10</sup>, in der die in der nächsten Woche fortzusetzende Konsultation<sup>11</sup> vorbereitet wird.

Dietrich

VS-Bd. 8352 (III A 4)

<sup>9</sup> Vortragender Legationsrat I. Klasse van Well berichtete am 20. November 1970 über die Sondersitzung der Bonner Vierergruppe am 18. November 1970: „Mr. Hillenbrand erklärte, in Washington habe man die mit der sowjetischen Forderung zusammenhängenden Fragen noch nicht eingehend geprüft. Seine Regierung werde aber wohl grundsätzlich bereit sein, Verkehrsrechte für Aeroflot von Schönefeld nach Frankfurt via Eger zu akzeptieren. Der britische Vertreter beschränkte sich auf den Hinweis, daß seine Regierung die Angelegenheit prüfen werde. Der französische Vertreter äußerte sich nicht zur Sache. [...] Staatssekretär Bahr empfahl, die Frage von Landerechten der Lufthansa in Tegel jetzt nicht aufzuwerfen, sondern aus übergeordneten Gesichtspunkten zurückzustellen.“ Vgl. VS-Bd. 4530 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>10</sup> Eine Ressortbesprechung fand am 20. November 1970 statt. Dazu berichtete Legationsrat I. Klasse Joetze am gleichen Tag: „Es gab keine Annäherung der grundsätzlichen Standpunkte: [L]andes[V]ervertretung Berlin: Es soll versucht werden, die Sowjets zur Aufgabe ihres Petitums um Verkehrsrechte auf der Strecke Schönefeld-Frankfurt zu bewegen. Grund: Mögliche Verärgerung der Alliierten. Ein-

## 559

**Aufzeichnung des Ministerialdirektors Oncken****PI-82.07-83.00-695/70 VS-vertraulich****20. November 1970<sup>1</sup>**Herrn Staatssekretär<sup>2</sup>

Betr.: Aufnahme von Beziehungen zur VR China und Albanien

Bezug: Aufzeichnung LPI – PI 82.07-138/70 VS-v vom 19.3.1970<sup>3</sup> und  
PI-83.00-220/70 VS-v vom 23.4.70<sup>4</sup>Anlagen: 2<sup>5</sup>

Zweck: Prüfung der Zweckmäßigkeit, zum jetzigen Zeitpunkt amtliche Beziehungen zu weiteren kommunistischen Staaten: VR China und Albanien, aufzunehmen.

Vorschlag: Die operativen Abteilungen um Stellungnahme zu bitten und ggfs. diesbezügliche Kontakte mit der VR China und Albanien aufzunehmen.<sup>6</sup>

I. 1) Der Planungsstab hat im März und April dieses Jahres mit den Bezugsaufzeichnungen (vgl. Anlagen) angeregt, amtliche Kontakte mit der VR China und Albanien aufzunehmen. Die Angelegenheit wurde jedoch nicht weiter verfolgt, da damals Bedenken gegen den Vorschlag bestanden.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 2088*

wand, dies habe kommerzielle Motive, sei nicht stichhaltig: Für Berlin seien die Motive der Alliierten gleichgültig. BMV: Grundsätzliche Opposition gegen jede ‚Belastung‘ der Verhandlungen mit politischen Gesichtspunkten. Ansicht, daß ohne Eingehen auf sowjetisches Petitionum Verhandlungsfortschritte unmöglich. Tendenz, Gegenpetitionum kommerzieller Art zu stellen. Referat III A 4: Nachdrücklicher Hinweis, daß politische Probleme nicht auszuklammern. Verhandlungen seien atypischer Natur. Sowjetisches Petitionum sei nicht hauptsächlich kommerziell zu werten. Auch Sowjets wissen, daß kurzfristig Verkehrsrechte Schönefeld-Frankfurt nur wenig finanziellen Gewinn bringen.“ Vgl. VS-Bd. 4530 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>11</sup> Zu den Konsultationsbesprechungen mit den Drei Mächten am 25. November 1970 vgl. Dok. 594.

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Sartorius konzipiert.

<sup>2</sup> Hat Staatssekretär Frank am 23. November 1970 vorgelegen, der die Ministerialdirektoren von Staden und Herbst um Stellungnahme bat und handschriftlich vermerkte: „M. E. ist die Zeit noch nicht reif.“

Hat Staden am 24. November 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „M. E. Albanien: weder reif n[och] nötig; China: keinesfalls vor Ratifizierung d[es] Vertrags mit d[er] SU. Dann aber zu erwägen, jedoch nach Konsult[ationen] mit USA.“

Hat Herbst am 25. November 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Nachdrücklich wie D Pol.“

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Schönefeld am 26. November 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an die Staatssekretäre Freiherr von Braun und Frank verfügte.

Hat Braun am 26. November 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „M. E. erst nach Verabschiedung der UdSSR- und Polen-Verträge.“

Hat Frank erneut am 30. November 1970 vorgelegen.

<sup>3</sup> Für die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Oncken vgl. Dok. 123.

<sup>4</sup> Für die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Oncken vgl. VS-Bd. 11573 (Planungsstab); B 150, Aktenkopien 1970. Für einen Auszug vgl. Anm. 9.

<sup>5</sup> Dem Vorgang beigelegt war die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Oncken vom 19. März 1970. Zur Aufzeichnung von Oncken vom 23. April 1970 vgl. Anm. 4 und 8.

<sup>6</sup> Der Passus „und ggfs. ... aufzunehmen“ wurde von Staatssekretär Frank gestrichen.

2) Diese Bedenken lauteten:

a) im Fall China:

- Die Chinesen seien an einer Veränderung des derzeitigen Zustandes nicht interessiert;
- aus der Herstellung amtlicher Beziehungen zu Peking könne sich eine Belastung unseres Verhältnisses zur Sowjetunion ergeben.

b) im Fall Albanien:

- Es gäbe dringendere Probleme;
- amtliche Kontakte zu Albanien würden unsere Osteuropapolitik im Augenblick nicht fördern.

II. Unterdessen hat sich die Lage jedoch geändert:

1) VR China:

Die außenpolitischen Aktivität der VR China hat in den letzten Monaten eindeutig gezeigt, daß China an der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit weiteren westlichen Staaten interessiert ist. So wurden in diesen Tagen, wenn auch nach langen Verhandlungen (bedingt durch das Problem Taiwan), die diplomatischen Beziehungen mit Kanada<sup>7</sup> und Italien<sup>8</sup> aufgenommen. Zur Zeit soll Belgien zwecks Austauschs diplomatischer Vertreter Gespräche mit der VR China führen. (Zur Frage der Art unserer Kontakte, die das Taiwan-Problem zu berücksichtigen hätten, verweise ich auf die beigegefügte Aufzeichnung vom 19.3.1970.)

Da auch die USA ihre Einstellung gegenüber dem kommunistischen China nuancieren und unsere Verhandlungen mit der UdSSR über ein „Gewaltverzichtsabkommen“ abgeschlossen sind, kann ein neuer Versuch, mit der VR China ins Gespräch zu kommen, diskret unternommen werden.

2) Albanien:

Auch hier hat sich die Lage, verglichen mit dem Zeitpunkt der Vorlage der Aufzeichnung vom 23.4.1970, gewandelt. „Eine Irritation Belgrads“ (s. S. 2b der Anlage Albanien<sup>9</sup>) ist weniger anzunehmen, da Jugoslawien heute selbst an besseren Kontakten mit Albanien gelegen ist.

Für die Osteuropapolitik der Bundesrepublik Deutschland dürfte die Anbahnung amtlicher Kontakte mit Albanien heute kein Hindernis bedeuten (s. Ver-

<sup>7</sup> Die Volksrepublik China und Kanada nahmen am 13. Oktober 1970 diplomatische Beziehungen auf.

<sup>8</sup> Die Volksrepublik China und Italien nahmen am 6. November 1970 diplomatische Beziehungen auf.

<sup>9</sup> Ziffer 2b) der Aufzeichnung des Ministerialdirektors Oncken vom 23. April 1970: „Die eigentliche Bedeutung einer Kontaktaufnahme würde freilich in dem Bereich einer indirekten Fühlungnahme mit Peking liegen. Unser Interesse, zu tragbaren Bedingungen amtliche Beziehungen zu Peking herzustellen, steht außer Frage, obwohl gewisse Überlegungen dagegen sprechen könnten, so die Rücksichtnahme auf unseren amerikanischen Alliierten, auch auf das uns befreundete Japan, schließlich auf Taiwan. Diese Rücksichten, die sich aus den diffizilen bilateralen chinesischen Beziehungen zu den genannten Ländern ergeben, liegen im Falle Albaniens nicht vor, (wenn auch eine Irritation Belgrads möglich wäre). Die Kontaktaufnahme liefe jedenfalls – was das ideologische Element anginge – im Endeffekt auf eine Anbahnung von Kontakten zu Peking hinaus, ohne befreundete Länder unnötig zu verstimmen.“ Vgl. VS-Bd. 11573 (Planungsstab); B 150, Aktenkopien 1970.



merk des Herrn Bundesministers<sup>10</sup>). Von den EWG-Staaten unterhalten Frankreich<sup>11</sup> und Italien<sup>12</sup> bereits seit längerem Botschaften in Tirana.

In diesem Jahr haben Dänemark, die Niederlande, Schweden und die Schweiz diplomatische Beziehungen zu Albanien aufgenommen.<sup>13</sup>

III. Der Planungsstab geht bei vorstehenden Anregungen von der Überlegung aus, daß wir systematisch die Bandbreite unserer außenpolitischen Wirkungsmöglichkeiten erweitern sollten. Wenn wir uns auf Grund dieser Überlegung entschlossen haben, Beziehungen zu allen Warschauer-Pakt-Staaten herzustellen oder anzustreben, dann dürfte es nur in der Logik dieser Politik liegen, daß wir – im Interesse der Erweiterung unserer theoretischen Optionsmöglichkeiten – auch amtliche Kontakte zu solchen Staaten herstellen, die bisher aus verschiedenen Gründen in unsere diesbezüglichen Erwägungen nicht einbezogen worden waren.<sup>14</sup>

Oncken

**VS-Bd. 11571 (Planungsstab)**

<sup>10</sup> Bundesminister Scheel vermerkte auf der Aufzeichnung des Ministerialdirektor Oncken vom 23. April 1970 zum Vorschlag einer Sondierung der Möglichkeiten für eine Herstellung amtlicher Kontakte mit Albanien handschriftlich: „Das würde unsere Osteuropa-Politik im Augenblick nicht fördern.“ Vgl. VS-Band 11573 (Planungsstab); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>11</sup> Frankreich und Albanien stellten am 25. Februar 1946 die diplomatischen Beziehungen wieder her. Die bestehenden Gesandtschaften wurden am 11. Januar 1965 in den Rang von Botschaften erhoben.

<sup>12</sup> Italien und Albanien nahmen am 2. Mai 1949 diplomatische Beziehungen auf.

<sup>13</sup> Schweden nahm am 26. Juni 1969, Dänemark am 30. April 1970, die Schweiz am 20. Juli 1970 und die Niederlande am 18. November 1970 diplomatische Beziehungen mit Albanien auf.

<sup>14</sup> Dieser Satz sowie die Wörter „der Logik“, „Erweiterung“ und „theoretischen“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu Fragezeichen.

560

**Botschafter Emmel, Warschau, an das Auswärtige Amt**

**Z B 6-1-17442/70 geheim**  
**Fernschreiben Nr. 624**  
**Citissime**

**Aufgabe: 20. November 1970, 12.20 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 20. November 1970, 12.48 Uhr**

Betr.: Deutsch-polnische Verhandlungen  
 hier: Deutsch-alliierten Notenwechsel

Bezug: Plurex 5498 vom 19.11.<sup>2</sup>

Habe 20. November 10.10 Uhr im Außenministerium an Botschafter Dobrowolski Mantelnote<sup>3</sup> und deutsch-alliierten Notenwechsel<sup>4</sup> übergeben. Leiter der Rechtsabteilung, Zawadzki, hat bedauert, mich wegen ganztägiger Abwesenheit von Warschau nicht selbst empfangen zu können. Botschafter Dobrowolski hat Mantelnote und Notenwechsel entgegengenommen, gelesen und Weiterleitung zugesagt. Er hat erklärt, daß er die Weisung habe, keinen Kommentar zum Inhalt der Note abzugeben.

Auf meine weisungsgemäß vorgetragene Bitte, uns eine Bestätigung zukommen zu lassen, wies er auf die Unterhaltung der beiden Minister am 14. November zwischen 4 und 5 Uhr<sup>5</sup> hin, nach der eine besondere schriftliche Bestätigung

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Schönfeld am 20. November 1970 vorgelegen, der den Drahtbericht an das Ministerbüro und an Parlamentarischen Staatssekretär Moersch weiterleitete. Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hofmann am 23. November 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Bundesminister Scheel verfügte. Hat Scheel vorgelegen.

<sup>2</sup> Ministerialdirigent Lahn bat Botschafter Emmel, Warschau, „wie besprochen, morgen, Freitag, den zwanzigsten November, möglichst gegen 10 Uhr, aber nicht später als 11 Uhr, zu Zawadzki zu gehen und ihm die nachstehende Note mit den Texten des deutsch-alliierten Notenwechsels zu überreichen. Wir würden es begrüßen, wenn das polnische Außenministerium uns den Empfang der Note bestätigen würde. Als Form der Bestätigung wäre eine Antwortnote wünschenswert, jedoch nicht notwendig. Falls Zawadzki eine schriftliche oder auch eine andere Form ausdrücklicher Bestätigung ablehnt, braucht nicht insistiert zu werden. Eine ‚Quittung‘ mehr registraturmäßiger Art kommt natürlich ohnehin nicht in Betracht. Für uns liegt das entscheidende Faktum in der Übergabe durch Sie an einen hohen Beamten des Außenministeriums.“ Vgl. VS-Bd. 8967 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>3</sup> Der Text der Note lautete: „Die Handelsvertretung der Bundesrepublik Deutschland beehrt sich, im Auftrag ihrer Regierung dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Volksrepublik Polen den anliegenden Notenwechsel zur Kenntnis zu bringen, der am 19. November 1970 in Bonn zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und den Regierungen der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs [von] Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika anlässlich der Paraphierung des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen vollzogen worden ist.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 5498 des Ministerialdirigenten Lahn vom 19. November 1970; VS-Bd. 8967 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>4</sup> Für den Wortlaut der Note der Bundesregierung vom 19. November 1970 an die Drei Mächte sowie der Noten der Drei Mächte vom selben Tag an die Bundesregierung vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 17.

<sup>5</sup> Zum Gespräch zwischen Bundesminister Scheel, Staatssekretär Frank, dem polnischen Außenminister Jędrzychowski und dem polnischen Stellvertretenden Außenminister Winiewicz am 14. November 1970 vgl. Dok. 551.

nicht erfolgen sollte.<sup>6</sup> Der Vollständigkeit halber möchte ich darauf hinweisen, daß mir ursprünglich noch am gleichen Vormittag aus dem Außenministerium telefonisch mitgeteilt worden war, daß Note und Notenwechsel nicht persönlich übergeben, sondern lediglich übersandt werden sollten. Auf meine Erwiderung, daß ich meine Regierung hierüber informieren werde, hat offensichtlich Außenministerium kurzfristig Meinung geändert und persönlicher Übergabe zugestimmt.

[gez.] Emmel

**VS-Bd. 10075 (Ministerbüro)**

561

### Bundeskanzler Brandt an Premierminister Heath

**VS-vertraulich**

**23. November 1970<sup>1</sup>**

Sehr geehrter Herr Premierminister!

Wenn ich mich wenige Tage nach meinem Schreiben vom 10. November 1970<sup>2</sup> erneut an Sie wende, so geht es wieder um ein Problem der europäischen Politik, das mir sehr am Herzen liegt: das Problem des burden sharing in der NATO. Um jedes mögliche Mißverständnis auszuschließen, das durch Presseveröffentlichungen der letzten Tage<sup>3</sup> entstanden sein könnte, möchte ich vorab Ihnen persönlich versichern, daß ich keinen Zusammenhang zwischen dieser Frage und den gemeinsamen Bemühungen um den baldigen Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sehe.

<sup>6</sup> Dieser Passus wurde von Bundesminister Scheel hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Das stimmt nicht. Ich habe zugestimmt, daß in der Note an die Westmächte nicht, wie ursprünglich vorgesehen, erwähnt wird, daß [wir] sie an die Polen weiterleiten. Aber Bestätigung brauchen wir selbstverständlich! Eilt!“

<sup>1</sup> Ablichtung.

<sup>2</sup> Zum Schreiben des Bundeskanzlers Brandt vom 10. November 1970 an Premierminister Heath vgl. Dok. 555, Anm. 2.

<sup>3</sup> Staatssekretär Ahlers, Presse- und Informationsamt, erklärte am 19. November 1970 vor der Presse zur Frage einer britischen Beteiligung an einem Finanzausgleich für die in Europa stationierten amerikanischen Truppen: „Es ist gar keine Frage, daß wir Besorgnisse wegen der Haltung Großbritanniens zu diesem gemeinsamen europäischen und westlichen Anliegen haben. Eine solche Feststellung von mir ist hier nicht als Drohung gemeint, sondern einfach als eine Feststellung, daß eine solche Haltung möglicherweise negative Rückwirkungen auf die Verhandlungen zwischen der EWG, nicht nur zwischen der Bundesrepublik, sondern zwischen der EWG und Großbritannien haben könnte. Es ist mehr Ausdruck einer Sorge als etwas anderes.“ Vgl. Bundespresseamt, Pressekonferenz Nr. 135/70.

Vgl. dazu auch den Artikel „Schmidt und Carrington beraten Lastenverteilung“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 20. November 1970, S. 1.

Vgl. dazu ferner den Artikel: „Bonn Apologizes to Britain For Criticism by Official“; INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE vom 21./22. November 1970, S. 2.

Verteidigungsminister Helmut Schmidt hat mich über sein Gespräch mit Lord Carrington am 19. November 1970 in London<sup>4</sup> über das Problem des *burden sharing* unterrichtet.<sup>5</sup> Wie Sie wissen, haben einige europäische Regierungen ihre ursprüngliche Vorstellung eines rein finanziellen Beitrages im Zuge des Wandels der amerikanischen Auffassung revidiert. Dabei hat das sehr interessante Projekt eines europäischen Verstärkungsprogramms im Bereich der NATO-Infrastruktur Gestalt angenommen. Es zielt darauf, in absehbarer Zeit die größten Schwächen zu beseitigen, die bei der Überprüfung der Verteidigung der NATO, der sogenannten AD 70<sup>6</sup>, auf dem Gebiet des NATO-Fernmeldewesens und der Überlebensmaßnahmen für Flugzeuge offensichtlich geworden sind. Dieses Projekt ist das erste europäische Gemeinschaftsprogramm in der NATO, das allen Mitgliedern des Bündnisses dient, die USA und Kanada von zusätzlichen Belastungen freihält und damit seinen Eindruck auf unsere amerikanischen Freunde nicht verfehlen wird.

Wie Lord Carrington in seinem Gespräch mit Minister Schmidt<sup>7</sup> sehr eindrucksvoll dargelegt hat, sieht Ihre Regierung große Schwierigkeiten, sich neben der Verstärkung der nationalen britischen Streitkräfte auch an dem europäischen Programm zur Verstärkung der NATO-Infrastruktur zu beteiligen.

Minister Schmidt hat daher von sich aus seinem britischen Kollegen einen Vorschlag unterbreitet, der Ihrem Lande die Teilnahme an diesem Programm erleichtern soll.

Lord Carrington hat Minister Schmidt erklärt, daß er im Hinblick auf die von Ihrer Regierung verkündete Budget-Politik<sup>8</sup> nicht die Möglichkeit der Verwirklichung dieses Vorschlages sehe.

Da einige der europäischen NATO-Partner ihren Beitrag von der britischen Beteiligung abhängig machen, besteht unter diesen Umständen die Gefahr, daß dieses europäische Programm scheitert. Ich würde dies sowohl politisch wie unter Sicherheitsgesichtspunkten für äußerst unerwünscht halten.

Ich bin daher bereit, noch über den Vorschlag von Minister Schmidt hinauszugehen und weitere Anstrengungen für eine beide Seiten befriedigende und der

<sup>4</sup> Zum Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem britischen Verteidigungsminister Lord Carrington am 19. November 1970 in London vgl. Dok. 555, Anm. 8.

<sup>5</sup> Bundesminister Schmidt führte in einem Schreiben vom 20. November 1970 an Bundeskanzler Brandt aus: „Wie mit Ihnen am Dienstagabend besprochen, habe ich gestern Lord Carrington in London zu einem Gespräch über die britische Beteiligung an einem zusätzlichen europäischen Infrastruktur-Programm der NATO im Rahmen des *Burden Sharing* aufgesucht. Bei dieser Unterhaltung [...] wurde deutlich, was sich bereits aus anderen Quellen abgezeichnet hatte, daß eine Änderung der bisherigen britischen Haltung nur durch den britischen Regierungschef Mr. Heath selbst herbeigeführt werden kann. Der Einfluß von Lord Carrington scheint mir nur begrenzt zu sein; er hält allerdings ein Scheitern des in Frage kommenden Programms für sehr nachteilig. Ich schlage Ihnen daher vor, in dieser Angelegenheit einen Brief an Premierminister Heath zu schreiben. Er könnte fernschriftlich an Botschafter von Hase übermittelt und sollte möglichst bald übergeben werden.“ Vgl. VS-Bd. 8777 (III A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>6</sup> Zur geplanten Studie über die NATO-Verteidigungspolitik in den siebziger Jahren vgl. Dok. 266 und Dok. 447.

<sup>7</sup> Korrigiert aus: „Scheel“.

<sup>8</sup> Der britische Schatzkanzler Barber kündigte am 27. Oktober 1970 im Unterhaus Ausgabenkürzungen für das am 1. April 1971 beginnende Finanzjahr an, von denen u. a. der Verteidigungshaushalt betroffen war. Vgl. HANSARD, Bd. 805, Sp. 38–75.

Allianz nützliche Lösung zu unternehmen. Botschafter von Hase steht zur Verfügung, um Ihnen meine Überlegungen vorzutragen.<sup>9</sup>

Sie mögen aus diesem Vorschlag ersehen, wie viel mir an der britischen Beteiligung an diesem Programm gelegen ist, und ich bitte Sie daher, ihn sehr ernsthaft zu prüfen. Ein Scheitern des europäischen Programms zur Verstärkung der Infrastruktur an der Nichtteilnahme Großbritanniens würde meines Erachtens politisch einen Schaden verursachen, der in keinem Verhältnis zu der Mehrbelastung unserer beider Länder steht.

Mit freundlichen Grüßen  
Ihr Willy Brandt

VS-Bd. 8777 (III A 5)

562

### Bundesminister Scheel an Bundesminister Schmidt

Geheim

23. November 1970<sup>1</sup>

Sehr geehrter Herr Kollege,  
für Ihr Schreiben vom 5. November 1970, mit dem Sie mir das Protokoll Ihres Gesprächs mit dem französischen Verteidigungsminister<sup>2</sup> übersandt haben, danke ich Ihnen sehr.

Ich begrüße es, daß Minister Debré in seinem Gespräch mit Ihnen eine sehr positive Haltung zu der Deutsch-Französischen Studiengruppe eingenommen hat. Das wachsende Interesse der französischen Seite an diesem Konsultationsgremium zeigte sich bereits bei der letzten Sitzung der Studiengruppe in Paris am 3. November.<sup>3</sup>

<sup>9</sup> Botschafter von Hase, London, berichtete am 23. November 1970, er habe das Schreiben des Bundeskanzlers Brandt vom gleichen Tag an Premierminister Heath übergeben und weisungsgemäß den Standpunkt des Bundeskanzlers mündlich vorgetragen. Heath habe zugesagt, mit Verteidigungsminister Lord Carrington nach dessen Rückkehr aus den USA am 25. November 1970 über das Thema *burden sharing* zu sprechen: „Als bei der Verabschiedung das Gespräch auf die kürzlichen Mißverständnisse zum Thema *burden sharing* in der deutschen Presse kam, meinte der Premierminister, er kenne den Bundeskanzler zu gut, als daß er diesen Mißverständnissen Bedeutung beimesse.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 2378; VS-Bd. 2758 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>1</sup> Durchdruck.

<sup>2</sup> Der französische Verteidigungsminister Debré hielt sich am 22./23. Oktober 1970 in der Bundesrepublik auf. Für das Gespräch mit Bundeskanzler Brandt am 23. Oktober 1970 vgl. Dok. 487. Für das Gespräch mit Bundesminister Schmidt am 23. Oktober 1970 vgl. VS-Bd. 4567 (II B 2). Vgl. dazu auch BULLETIN 1970, S. 1559.

<sup>3</sup> Zur Sitzung der deutsch-französischen Studiengruppe für die Probleme der Sicherheit Europas in den siebziger Jahren vgl. Dok. 535.

Am 10. November 1970 fand eine weitere Sitzung der Studiengruppe statt, in deren Mittelpunkt die Themen MBFR, die Europäische Sicherheitskonferenz, die militärische Lage in Europa, die Rolle der Volksrepublik China, Überlegungen hinsichtlich einer politischen Organisation der europäischen Staaten sowie SALT standen. Vortragender Legationsrat Rückriegel vermerkte dazu: „Der Verlauf

Diese Entwicklung ist um so erfreulicher, als bisher gerade die sehr restriktive Haltung des französischen Verteidigungsministers und ständige Koordinierungsschwierigkeiten auf französischer Seite die Arbeit der Studiengruppe behindert haben. So hat z. B. das französische Verteidigungsministerium bis vor wenigen Wochen eine gründliche Diskussion der Probleme der MBFR und der möglichen Verminderung der amerikanischen Truppen in Europa in der Studiengruppe verhindert.

Auf deutscher Seite hat es diese Koordinierungsschwierigkeiten niemals gegeben. Die Verhandlungsführung in der Studiengruppe war stets zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Verteidigung abgestimmt. Das Auswärtige Amt hat sich stets dafür eingesetzt, daß die beiden Verteidigungsministerien hochgestellte und qualifizierte Vertreter in die Studiengruppe entsenden. Was die deutsche Seite betrifft, hat das Bundesministerium der Verteidigung stets einen angemessenen Einfluß auf die Studiengruppe gehabt.

Es entspricht daher nicht den Tatsachen, daß auf deutscher Seite die diplomatische Komponente ein zu großes Übergewicht in der Studiengruppe gehabt hätte. Ebenso wenig kann ich Ihnen darin zustimmen, daß die Vertreter des Auswärtigen Amtes in der Studiengruppe nicht genügend Sachverstand für die Behandlung strategischer Fragen hätten und daß dies der Grund für den langsamen Fortschritt der Arbeiten der Studiengruppe gewesen sei.

Das Auswärtige Amt hat sich stets dafür eingesetzt, daß die beiden Verteidigungsminister an den Konsultationen der Regierungschefs teilnehmen. Ich selbst habe den Vorschlag regelmäßiger Treffen der beiden Außen- und Verteidigungsminister gemacht<sup>4</sup>, damit die in der Studiengruppe anhängenden Themen auch auf Ministerebene erörtert werden können. Wie Sie wissen, ist die französische Seite auf diesen Vorschlag bisher nicht eingegangen.

So sehr ich den Sinneswandel von Minister Debré hinsichtlich der Studiengruppe begrüße, so sehr würde ich es bedauern, wenn nunmehr auf deutscher Seite Koordinierungsschwierigkeiten aufträten oder gar eine Frontstellung der beiden Verteidigungsministerien gegen die beiden Außenministerien. Den deutsch-französischen Beziehungen wäre damit sicherlich nicht gedient.

Was das Gebiet der MBFR anbetrifft, auf dem das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung bisher reibungslos und erfolgreich zusammengearbeitet haben, kann ich Ihrer Auffassung nicht zustimmen, daß eine Diskussion dieses Problems durch Regierungschefs und Außenminister nicht ideal sei. Für die sehr negative Haltung der Franzosen zum Thema MBFR auf der Ministerkonferenz der NATO in Rom<sup>5</sup> ist nicht das mangelnde Verständnis des französischen Außenministers<sup>6</sup>, sondern eine grundsätzliche Haltung der

*Fortsetzung Fußnote von Seite 2095*

der beiden letzten Sitzungen der Studiengruppe rechtfertigt folgende Feststellung: Die Franzosen, die sich früher eher lethargisch an den Arbeiten beteiligten, legen seit kurzem einen erstaunlichen Elan an den Tag. Sie produzierten in letzter Zeit eine Anzahl von Papieren, denen mittelfristig ein bedeutendes politisches Interesse zukommt. Die Diskussionsführung des Gesandten Jurgensen ist energisch, das französische Interesse an der Studiengruppe scheint gewachsen, die Beteiligung hoher militärischer Vertreter, bei der die französische Seite früher Zurückhaltung übte, scheint für die nähere Zukunft gesichert.“ Vgl. VS-Bd. 4500 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>4</sup> Zum Vorschlag des Bundesministers Scheel vom 30. Januar 1970 vgl. Dok. 31.

<sup>5</sup> Zur NATO-Ministerratstagung am 26./27. Mai 1970 in Rom vgl. Dok. 240 und Dok. 244.

<sup>6</sup> Maurice Schumann.

französischen Regierung, die nicht zuletzt von Verteidigungsminister Debré geprägt ist, verantwortlich zu machen. Ich begrüße es deshalb sehr, daß Sie die Gelegenheit Ihres Gesprächs mit Minister Debré benutzt haben, um die deutsche Haltung zur MBFR-Frage eindringlich zu erläutern. Die Reaktion von Minister Debré läßt leider keinen Wandel in seiner eher negativen Haltung erkennen.

Mit besonderem Interesse habe ich Ihren Meinungs austausch mit Minister Debré über die mögliche Lagerung französischer taktischer Nuklearwaffen in Deutschland zur Kenntnis genommen. Minister Debré geht anscheinend davon aus, daß sich Vereinbarungen mit der Bundesregierung über die Stationierung von französischen Nuklearwaffen auf deutschem Hoheitsgebiet auf gewisse Informationspflichten beschränken könnten, solange die Gefechtsköpfe in Frankreich verbleiben. Demgegenüber teile ich Ihre Auffassung, daß auch bei Stationierung französischer nuklearer Trägerwaffen Vereinbarungen nötig sind, welche Konsultationsverfahren und Einsatzbedingungen dieser Waffen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen regeln, welche in der Nuklearen Planungsgruppe der NATO<sup>7</sup> erarbeitet worden sind.

Diese sehr sensiblen politischen Fragen werden zu gegebener Zeit auf politischer Ebene behandelt werden müssen. Im Unterschied zu Herrn Debré glaube ich nicht, daß die deutsch-französischen Generalstabsbesprechungen dafür ein geeigneter Rahmen sind.

Meine Anmerkungen zu Ihrem Gespräch mit Minister Debré bitte ich nicht als Kritik aufzufassen. Sie sollen vielmehr dazu beitragen, die gute Zusammenarbeit unserer beiden Häuser weiter zu verbessern.

Mit freundlichen Grüßen  
gez. Scheel

**VS-Bd. 10097 (Ministerbüro)**

<sup>7</sup> Zu den am 11./12. November 1969 von der Nuklearen Planungsgruppe der NATO verabschiedeten Richtlinien für den Einsatz von Kernwaffen vgl. AAPD 1969, II, Dok. 334 und Dok. 359.

563

## Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well

II A 1-84.20/11-2232/70 geheim

23. November 1970<sup>1</sup>Herrn Staatssekretär<sup>2</sup>

Betr.: Berlingesprache der Vier Mächte;

hier: Sitzung der Botschaftsräte am 20.11.1970

Bezug: Die am 21.11. vorgelegten alliierten Papiere<sup>3</sup>

Zur Unterrichtung

1) Die Sitzung der Botschaftsräte<sup>4</sup> war geschäftsmäßig und konkret. Es wurden einzelne Formulierungen einer möglichen Zugangsvereinbarung erörtert. Dabei ergab sich eine kleine Annäherung.

2) Der französische Vorsitzende faßte am Schluß der Sitzung das Ergebnis in einer Rohformulierung zusammen (die allerdings eine Reihe von teilweise sachlich wichtigen Formulierungsunterschieden verdeckt):

a) Es bestand Übereinstimmung über die folgenden Elemente einer Zugangsvereinbarung:

Die Vier Mächte sind sich einig (agree) über das weitestgehende Maß von Kontakten der Westsektoren zur Außenwelt und über die Vermeidung von Kompl-

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well und Legationsrat I. Klasse von Braunnühl konzipiert.

<sup>2</sup> Hat Staatssekretär Frank am 23. November 1970 vorgelegen.

<sup>3</sup> Legationsrat I. Klasse von Braunnühl übermittelte am 21. November 1970 Ministerialdirektor von Staden und Staatssekretär Frank Papiere, die dem Auswärtigen Amt durch die Drei Mächte am gleichen Tag übergeben worden waren. Dabei handelte es sich um eine Darstellung des Gesprächs der Botschaftsräte vom Vortag, einen Bericht über ein amerikanisch-sowjetisches Randgespräch über die Form der Beteiligung der DDR an einer Zugangsregelung für Berlin sowie um Vorschläge der Botschaftsräte der Drei Mächte zur Vorbereitung des elften Gesprächs der Vier Mächte über Berlin am 23. November 1970. Braunnühl erläuterte, Vortragender Legationsrat I. Klasse van Well habe zum letztgenannten alliierten Papier ausgeführt: „Wenn die Sowjets zur Zeit nicht auf gleichzeitiger Behandlung des Zugangs und der Bundespräsenz beharren, so sollten wir die Gelegenheit nutzen, um in der Zugangsfrage für sich weiter zu kommen. Das komme unserem Interesse entgegen, später Bundespräsenz und Außenvertretung als zusammengehöriges Paar unter dem Thema Bindungen zu erörtern. In der Zugangsfrage sollten sich die westlichen Vertreter bemühen, zunächst ein möglichst weitgehendes Einvernehmen mit den Sowjets in der Sache zu erreichen. Wenn möglichst viel von den Sachfragen zwischen den Vier Mächten vereinbart werde und Einvernehmen über die Aufnahme von Ausführungsvereinbarungen zwischen BRD und DDR in ein Gesamtpaket der Vier Mächte erzielt sei, könne man leichter übersehen, wie man in formeller Hinsicht der DDR ihre Mitwirkung erleichtern könne. Es sei nicht der Zweck der Berlin-Gespräche, eine Souveränitätsbeschränkung der DDR zu erzwingen. Wir müßten aber sehen, daß die neuen sowjetischen Form-Vorschläge [...] darauf abzielten, die Funktion der Vier Mächte-Verantwortung in einer Zugangsregelung zu schwächen. Wir müßten immer daran denken, daß es entscheidend sei, am Schluß ein von den Vier Mächten verbindlich vereinbartes Gesamtpaket zu bekommen. Die Vertreter der Alliierten stimmten diesen Überlegungen zu.“ Vgl. die handschriftliche Aufzeichnung; VS-Bd. 4500 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>4</sup> Christopher Audland (Großbritannien), Jonathan Dean (USA), René Lustig (Frankreich), Julij Alexandrowsch Kwizinskij (UdSSR).



kationen auf den Zugangswegen (und) daß demgemäß der Zugang unbehindert und bevorrechtigt sein sollte.

b) Die sowjetische Seite wünscht, in diesen Teil folgende 3 Punkte aufzunehmen:

- Daß die Vier Mächte im Rahmen ihrer Zuständigkeit handeln;
- Bezugnahme auf die allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts;
- Hinweis, daß diese Formel die bestehenden Vier-Mächte-Vereinbarungen nicht berührt.

3) Zu den Formfragen äußerte Kwizinskij bei verschiedenen Gelegenheiten:

Das Gesamtpaket könne bestehen aus a) einer Vier-Mächte-Vereinbarung über die Grundsätze (des Zugangs), b) einem sowjetischen Dokument über die Einzelheiten (mit dem eine einseitige DDR-Erklärung dazu übermittelt würde), und einem Dokument der drei Westmächte über die Bundespräsenz (diese beiden Dokumente sollen im Verhältnis von Leistung und Gegenleistung stehen) und c) die Vier-Mächte-Reaktion (to say Amen) zu den Vereinbarungen der deutschen Behörden (Kwizinskij verwies hier auf Punkt 3 des sowjetischen Papiers vom 23.9.<sup>5</sup>; eine Kompromißformel könnte bei westlichem Entgegenkommen in der Frage der Bundespräsenz erleichtert werden).

Über das Verhältnis zum Gesamtarrangement sagte Kwizinskij:

Die Vier-Mächte-Vereinbarung über den Zugang könnte dem allgemeinen Teil (I) der Vier-Mächte-Vereinbarung als Anhang beigefügt werden. Der Teil über praktische Maßnahmen (II) sollte gegliedert werden in die Schritte der Sowjetunion einerseits und die der Drei Mächte andererseits.

4) Der konkrete Fortschritt besteht in der sowjetischen Bereitschaft, das Prinzip der Vermeidung von Komplikationen in die Vier-Mächte-Vereinbarung über den Zugang aufzunehmen, und den Satz über den unbehinderten Zugang an die operative Formel „Die Vier Mächte sind sich einig“ anzuschließen (und nicht mehr einseitig als sowjetisch-ostdeutsche Erklärung abzugeben). Die genaue Einleitung dieses Satzes wollen die Sowjets davon abhängig machen, welche Form für die Regelung der Detailfragen (Beteiligung der DDR) gefunden werde.

5) Daß die jetzige Rohformel mit „Kontakten mit der Außenwelt“ statt wie im westlichen Papier vom 4. November<sup>6</sup> mit der Zugangsfreiheit beginnt, ist nicht unproblematisch, zumal im Zusammenhang mit der ersten sowjetischen Einschränkung. Kwizinskij erläuterte, daß die Westmächte ihren Beitrag zur Erleichterung der Kontakte durch Maßnahmen in West-Berlin zu leisten hätten, während zur Erleichterung der Bewegungsfreiheit auf den Zugangswegen nur die Sowjetunion in der Lage sei; insoweit werde die Erleichterung der Kontakte und die Verhinderung von Komplikationen zu einem „gegenseitigen Unternehmen“.

Die drei sowjetischen Einschränkungen (oben 2 b) sind noch erhebliche Hindernisse für eine Einigung.

<sup>5</sup> Zum sowjetischen Papier vom 23. September 1970 über eine Regelung der Berlin-Frage vgl. Dok. 438, Anm. 3.

<sup>6</sup> Zu den Vorschlägen der Drei Mächte vom 4. November 1970 hinsichtlich einer Zugangsregelung für Berlin (West) vgl. Dok. 568, Anm. 7.

6) Die Sowjets haben ihr Junktim zwischen Zugang und Bundespräsenz nicht aufgegeben; sie versuchen offenbar – um schneller zu Ergebnissen zu kommen –, zunächst eine Einigung über die Prinzipien des Zugangs zu erreichen, um das Junktim bei der Erörterung der (für den Westen wichtigen) Einzelheiten wieder aufzugreifen.

van Well

VS-Bd. 4510 (II A 1)

564

### Runderlaß des Ministerialdirektors von Staden

I A 1-80.05-2977/70 VS-vertraulich

23. November 1970<sup>1</sup>

Fernschreiben Nr. 5590 Plurex

Aufgabe: 24. November 1970, 14.08 Uhr

Citissime

Betr.: Europäische politische Einigung

hier: Ministertreffen vom 19.11.1970

Bezug: Plurex 5379 vom 11.11.1970<sup>2</sup> – I A 1-80.05/2-2849/70 VS-v<sup>3</sup>

I. Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft<sup>4</sup> (Moro war durch StS Pedini vertreten) hielten am 19.11. in München unter Vorsitz Bundesministers erste Konsultation gemäß dem am 27.10. verabschiedeten Bericht<sup>5</sup> ab. Ergebnis läßt sich wie folgt zusammenfassen:

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

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hansen am 24. November 1970 vorgelegen.

Hat Ministerialdirektor von Staden am 24. November 1970 erneut vorgelegen, der handschriftlich für Referat I A 1 vermerkte: „B[itte] D[urch]dr[uck] für mich für morgen nachmittag (Unterrichtung von H[er]rn Barzel).“

<sup>2</sup> Korrigiert aus: „12.11.1970“.

<sup>3</sup> Ministerialdirigent Gehlhoff informierte über die Sitzung des Politischen Komitees am 9. November 1970. Dabei seien die Politischen Direktoren der Außenministerien der EG-Mitgliedstaaten übereingekommen, „es zunächst bei jährlich vier Treffen des Politischen Komitees zu belassen, aber andere Gelegenheiten, bei denen Politische Direktoren ohnehin zusammenkommen, zur Behandlung einzelner anstehender Fragen zu benutzen. Ferner bestand Übereinstimmung, daß regelmäßige gegenseitige Unterrichtung in aktuellen außenpolitischen Fragen in der Weise stattfinden soll, daß Vertreter der fünf Botschaften gemeinsam informiert werden.“ Außerdem seien die Themen Europäische Sicherheitskonferenz und Naher Osten sowie weitere Schritte zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit zur Vorbereitung der Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 19. November 1970 in München erörtert worden. Vgl. VS-Bd. 2667 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>4</sup> Pierre Harmel (Belgien), Joseph Luns (Niederlande), Aldo Moro (Italien), Walter Scheel (Bundesrepublik), Maurice Schumann (Frankreich), Gaston Thorn (Luxemburg).

<sup>5</sup> Für den am 27. Oktober 1970 auf der EG-Ministerratstagung in Luxemburg verabschiedeten Bericht der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 über die politische Einigung (Davignon-Bericht) vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 520–524.

Vgl. dazu auch Dok. 499.

## 1) Verfahrensfrage

Minister billigten die vom Politischen Komitee vorbereiteten Verfahrensregeln<sup>6</sup> für Ministertreffen. Sie verabschiedeten ferner „identische Weisung“ an Botschafter in Drittstaaten und Ständige Vertreter bei internationalen Organisationen, durch die diese in politische Zusammenarbeit einbezogen werden.

Als Termin für nächstes Ministertreffen wurde (von französischer Seite) vorgeschlagener 24./25. Mai in Paris<sup>7</sup> angenommen. Für Meinungsaustausch zu zehnt soll Vier 7./8. Juni angeboten werden.<sup>8</sup>

## 2) Konsultationsgegenstände

## a) Naher Osten

Französischer Außenminister gab einleitenden Überblick über Lage im Nahen Osten sowie Möglichkeiten der Sechs, ihre Haltung zu harmonisieren und wirksamen Beitrag zur Befriedung dieser Region zu leisten. Er schlug vor, daß die zuständigen Dirigenten für Nahostfragen der sechs Außenministerien nach entsprechenden Vorbereitungen im Januar in Paris zusammenkommen, um ausgewählte Fragen zu prüfen und darüber Bericht für Politisches Komitee zu erstellen, der von diesem Ministern vorgelegt wird. Ständige Vertreter bei Vereinten Nationen sollen (im Sinne gemeinsamer Weisung) in Prozeß der Meinungsbildung eingeschaltet werden.<sup>9</sup>

Konklusionen der Sechs könnten u.U. vor nächster Ministerkonsultation erfolgen. Als konkrete Themen nannte er

- Freiheit der Schifffahrt,
- Schaffung entmilitarisierter Zonen und
- Status von Jerusalem.

Alle Beteiligten begrüßten französische Anregung und unterstrichen Notwendigkeit besserer gegenseitiger Unterrichtung. Französischer Verfahrensvorschlag fand Zustimmung; Themen wurden um „Palästinenser-Frage“ sowie Aktionsmöglichkeiten (z.B. humanitärer Art) der Sechs ergänzt. Übereinstimmung, daß Liste keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebe, sondern im Laufe der Beratungen erweitert werden könne.

Ferner Übereinstimmung, daß Großbritannien zu Themenkomplex wertvolle Beiträge leisten könne und deshalb mit übrigen drei Beitrittskandidaten an diesen Überlegungen beteiligt werden sollte. Behandlung des Nahost-Themas soll dabei<sup>10</sup> grundsätzlich im vom Bericht vom 27.10. gesetzten Rahmen verbleiben, was zusätzliche Erörterung – nach dem Meinungsaustausch zu zehnt am 2.12.<sup>11</sup> – etwa in WEU nicht ausschließt.

<sup>6</sup> Zur Sitzung des Politischen Komitees am 9. November 1970 vgl. Anm. 3.

<sup>7</sup> Das zweite Konsultationstreffen der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten fand am 13. Mai 1971 in Paris statt.

<sup>8</sup> Die Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten mit den Außenministern der vier Beitrittskandidaten fand am 18. Mai 1971 in Paris statt.

<sup>9</sup> An dieser Stelle wurde von Ministerialdirektor von Staden gestrichen: „Endgültige“.

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

<sup>11</sup> Zur Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten mit den Außenministern der vier Beitrittskandidaten am 2. Dezember 1970 in Brüssel vgl. Dok. 585.

## b) KSE

Belgischer Außenminister gab auf Grundlage eines in Sitzung zirkulierten belgischen Arbeitspapiers<sup>12</sup> einleitende Übersicht über die Sechs in besonderem Maße berührende Aspekte einer KSE. Bei Erörterung Frage nach Voraussetzungen für solche Konferenz stellte Bundesminister jüngste Entwicklung unserer politischen Verhandlungen mit osteuropäischen Staaten sowie innerdeutscher Beziehungen dar. Schumann gab Übersicht über Stand der Vier-Mächte-Verhandlungen betreffend Berlin.

Politisches Komitee wurde beauftragt, vor Meinungsaustausch zu zehnt noch offen gebliebene Fragen für Minister aufzubereiten, was am Vormittag des 2. Dezember geschehen wird.

In Anwesenheit EG-Kommission (Malfatti) wurde sodann im Zusammenhang mit KSE Einstellung der SU zur westeuropäischen Einigung sowie anzustrebende Reaktionen der Sechs hierauf, eingehend erörtert. Dabei kam man zu nachstehenden Schlußfolgerungen:

- Sowjets scheinen zunehmend bereit, Existenz der EG sowie Erweiterung um vier Beitrittskandidaten als Faktum hinzunehmen.
- Enger Verbindung der Neutralen zur EG wird sich Sowjetunion weiterhin mit Nachdruck widersetzen.
- Sowjets verfolgen mit Angebot wirtschaftlicher Zusammenarbeit auf gesamteuropäischer Ebene auch Absicht, Entwicklung der EG zu bremsen.

Für Sechs daher entscheidend, gemeinsame Handelspolitik weiter auszubauen sowie im bilateralen Gespräch auch künftig Sowjetunion klarzumachen, daß Integration weitergehen und durch KSE nicht verzögert werde.

Auch wurde Frage behandelt, wie bei KSE Themen erörtert werden könnten, die eindeutig in Interessenbereich der EG fallen.

Da Diskussion hierüber aus Zeitgründen nicht vertieft werden konnte, wurde Politisches Komitee beauftragt, Prüfung möglicher Folgen einer KSE auf westeuropäische Einigung zu vertiefen und Bericht für Minister darüber zu erstellen.

## 3) Implementierung Dritten Teils des Berichts

Niederländischer Vorschlag wurde angenommen, wonach Politisches Komitee Arbeitsgruppe einsetzt, die Tätigkeit spätestens Ende März aufnehmen soll.

4) Frage Beteiligung Generalsekretariat EG-Ministerrats konnte aus Zeitgründen von Direktoren am 19.11. nicht mehr behandelt werden. Dies soll am 2.12. geschehen.

II. Bundesminister unterrichtete am 20.11. in etwa zweistündigem Kolloquium (vgl. Zweiten Teil, Ziff. VI des Berichts<sup>13</sup>) Politischen Ausschuß des Europäi-

<sup>12</sup> Vgl. VS-Bd. 2667 (I A 1).

<sup>13</sup> Ziffer VI des zweiten Teils des Berichts der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 20. Juli 1970 über die politische Einigung (Davignon-Bericht) lautete: „Um der politischen Einigung demokratischen Charakter zu geben, müssen die Öffentlichkeit und ihre Vertreter an ihr teilhaben. Die Minister und die Mitglieder der Politischen Kommission der Europäischen Parlamentarischen Versammlung treffen sich halbjährlich zu einem Kolloquium über Fragen, die Gegenstand von Konsultationen im Rahmen der außenpolitischen Zusammenarbeit sind. Dieses Kolloquium wird formlos abgehalten, um den Parlamentariern und Ministern die Möglichkeit zu geben, ihre Meinung freimütig zu äußern.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 522.

schen Parlaments über Ministertreffen des Vortages. Aussprache zeigte, daß Ministertreffen als guter Ansatz- und Ausgangspunkt für politische Einigung bei Mehrzahl der Abgeordneten positive Würdigung fand. Besonders begrüßt wurde gemeinsame Weisung.

III. Ich habe hiesige Botschafter der Vier<sup>14</sup> am 20.11. über Münchener Ministertreffen eingehend unterrichtet. Gegenstand des Meinungsaustauschs zu zehnt sollen die in München behandelten drei Themen (Naher Osten, KSE, sowjetische Haltung zur europäischen Einigung) sein. Dabei Hinweis, daß Vier freigestellt, zusätzliche Themen zu benennen, denen die Sechs für Aufnahme in die TO allerdings ausschließlich zustimmen müßten<sup>15</sup>. Bei Vier wurde ferner angeregt, daß alle Minister beim Meinungsaustausch von höchstens drei Mitarbeitern begleitet werden sollten.

IV. Zuständige Beamte der fünf Botschaften wurden hier über Kolloquium mit EP sowie Informierung der Vier unterrichtet.

V. Zusatz London, Kopenhagen, Dublin, Oslo: Bitte Namen und Rang der Teilnehmer am Zehner-Meinungsaustausch (Minister plus 3) sowie vorangehendem Mittagessen (Minister plus 2) baldmöglichst drahtlich mitteilen.

VI. Zusatz Rom: Bitte sofort MDg Simon vorlegen.<sup>16</sup>

Staden<sup>17</sup>

**VS-Bd. 2667 (I A 1)**

<sup>14</sup> Roger Jackling (Großbritannien), Paul Keating (Irland), Kield Gustav Graf Knuth-Winterfeldt (Dänemark), Sören Christian Sommerfelt (Norwegen).

<sup>15</sup> Der Passus „denen die Sechs ... zustimmen müßten“ wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt.

<sup>16</sup> Ministerialdirigent Simon begleitete Bundeskanzler Brandt bei dessen Besuch in Italien vom 23. bis 25. November 1970.

<sup>17</sup> Paraphe vom 24. November 1970.

565

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

**Fernschreiben Nr. 3401**  
**Citissime**

**Aufgabe: 23. November 1970, 22.15 Uhr**  
**Ankunft: 24. November 1970, 00.04 Uhr**

Auch für: Buka, BMWi, BMI, BMJ, Bundesbank, Diplogerma Rom  
 Für Diplogerma Rom: – Für Vorlage Herrn Bundeskanzler<sup>1</sup> –

Betr.: 131. Tagung des Rates am 23.11.1970

TO-Punkt 3 – stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft (Dok. R/2247/70 und Korr. 1, R/2106/70 und Korr. 1)

I. Der Rat beschäftigte sich heute vormittag (23.11.1970) unter Vorsitz von Bundesminister Schiller in einer ersten ausführlichen Diskussionsrunde mit der stufenweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion gem. Ziff. 8 des Haager Communiqués.<sup>2</sup> Die Aussprache, an der mit Ausnahme von Minister Moro – der durch Staatssekretär Pedini vertreten wurde – alle Außenminister<sup>3</sup> und alle Wirtschafts- bzw. Finanzminister<sup>4</sup> persönlich zugegen waren und die in einer konstruktiven und positiven Atmosphäre stattfand, zeigte den Willen aller Gemeinschaftsländer, an einem Stufenplan für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion mitzuwirken.

Kennzeichnend für ein allseitig spürbares Bemühen, eine harte Konfrontation zumindest auf dieser Tagung zu vermeiden – getragen wohl von der Annahme, daß eine Einigung in der nächsten Ratstagung<sup>5</sup> anhand konkreter Beschlußtexte eher erzielbar sein würde – war, daß

- Präsident Malfatti sich bemühte darzustellen, daß die Vorschläge der Kommission (Dok. R/2247/70) einerseits nicht darauf gerichtet gewesen seien, von dem Bericht der Gruppe Werner<sup>6</sup> abzuweichen, sondern durchaus mit den Zielen einer Wirtschafts- und Währungsunion im Sinne des Werner-Berichts im Einklang ständen, andererseits hinsichtlich einer Verstärkung der Rechte des Europäischen Parlaments auf dem Gebiet der Haushaltskontrolle und der Gesetzgebung von ihr noch ergänzt werden;

<sup>1</sup> Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 23. bis 25. November 1970 in Italien auf. Vgl. dazu Dok. 566 und Dok. 567.

<sup>2</sup> Zu Ziffer 8 des Communiqués der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 1./2. Dezember 1969 in Den Haag vgl. Dok. 259, Anm. 6.

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

<sup>4</sup> An der EG-Ministerratstagung nahmen außer den Außenministern der belgische Finanzminister Snoy et D'Oppuers, Bundesminister Schiller, der französische Wirtschafts- und Finanzminister Giscard d'Estaing, der italienische Schatzminister Ferrari Aggradi, der italienische Außenhandelsminister Zagari, der luxemburgische Finanzminister Werner, der niederländische Finanzminister Witteveen sowie der niederländische Wirtschaftsminister Nelissen teil.

<sup>5</sup> Zur EG-Ministerratstagung am 14./15. Dezember 1970 in Brüssel vgl. Dok. 603.

<sup>6</sup> Für den Bericht vom 8. Oktober 1970 an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in den Europäischen Gemeinschaften (Werner-Bericht) vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 530–546. Vgl. dazu auch Dok. 503.

- Außenminister Schumann, der sich relativ kurz faßte, sich ebenfalls für die „Ziele“ des Werner-Berichts aussprach, wobei er diese ebenso wie Präsident Malfatti nicht näher definierte und im übrigen in den Kommissionsvorschlägen prinzipiell einen konstruktiven Weg sah, diese Ziele zu erreichen. Die vorliegenden Vorschläge für währungspolitische Instrumente sollten nicht als Instrumente für eine etwa gegen die USA gerichtete Auseinandersetzung auf internationaler währungspolitischer Ebene, sondern als Ordnungselemente für die internationalen Währungsbeziehungen verstanden werden;
- Ministerpräsident Werner ebenfalls versuchte, die Kommissionsvorschläge – deren rasche Vorlage er begrüßte – nicht als im Widerspruch zu dem Bericht der von ihm geleiteten Gruppe stehend darzustellen. Er schlug vor, der Rat möge den politischen Willen bekräftigen, die Wirtschafts- und Währungsunion zu vollenden, wobei der Resolutionsentwurf der Kommission – ggfs. nach Vervollständigung hinsichtlich der institutionellen Probleme (Entscheidungszentren für gemeinschaftliche Wirtschafts- sowie Währungspolitik) – vor Jahresende angenommen werden könnte;
- auch die Minister de Snoy (Belgien) und Ferrari Aggradi (Italien) sich positiv sowohl zu dem Bericht der Gruppe Werner als auch zu den Vorschlägen der Kommission aussprachen, wobei der italienische Minister diese letzteren als gute Diskussionsgrundlage bezeichnete und im übrigen – wie auch Präsident Malfatti – auf die besondere Bedeutung regional- und strukturpolitischer Fortschritte hinwies;
- daß von deutscher Seite (StS Dr. Schöllhorn) die Notwendigkeit einer effektiven Parallelität zwischen wirtschafts- und währungspolitischen Fortschritten betont wurde und eine Konfrontation zwischen Ökonomen und Monetaristen als ein unzutreffendes Etikett für die Problematik bezeichnet wurde. Deutscherseits, wie auch von niederländischer und luxemburgischer Seite, wurde die mündliche Interpretation, die Präsident Malfatti zu den schriftlichen Kommissionsvorschlägen gab, begrüßt. Der deutsche Standpunkt wurde im übrigen entsprechend der Kabinettsentscheidung vom 19.11.1970<sup>7</sup> vorge tragen, unter Betonung der vollen Bereitschaft der Bundesregierung, in diesem Jahrzehnt die Wirtschafts- und Währungsunion mit ihren notwendigen institutionellen und politischen Konsequenzen zu vollenden. Diese stellten ein Ferment für die Entwicklung der politischen Union dar, ohne die sie auf die Dauer nicht bestehen könnten. Die Wirtschafts- und Währungsunion müsse es ermöglichen, aus der Gemeinschaft einen Stabilitätsblock zu machen.

<sup>7</sup> Dazu führte Staatssekretär Schöllhorn, Bundesministerium für Wirtschaft, am 19. November 1970 vor der Presse aus: „Die Bundesregierung hat heute über den Stufenplan für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft beraten. Das Kabinett hat sein grundsätzliches Einverständnis zum Werner-Bericht und seinen Schlußfolgerungen erklärt. Der Werner-Bericht macht konkrete Vorschläge für die Verwirklichung der von den Staats- und Regierungschefs auf der Gipfelkonferenz am 1. und 2. Dezember 1969 in Den Haag bekundeten Absicht, die Zollunion zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion auszubauen. Insofern ist dieser Stufenplan ein kühnes europäisches Programm für die 70er Jahre. Die Realisierung dieses Stufenplans soll dazu dienen, Stabilität und Wachstum gleichermaßen zu sichern. Ziel ist es, die EWG zu einem Stabilitätsblock zu entwickeln, der sich auf der Grundlage der Weltoffenheit in die internationale Arbeitsteilung einfügt. Zwischen den Fortschritten im Bereich der Wirtschaftspolitik einerseits und der Währungspolitik andererseits muß für den Stufenplan ein Gleichschritt in der effektiven Wirksamkeit bestehen.“ Vgl. Bundespresseamt, Pressekonferenz Nr. 135/70, S. 2.

- daß der niederländische Finanzminister Witteveen sich – wie in dieser ausdrücklichen Form sonst nur die deutsche Delegation – weitgehend mit den Konklusionen des Werner-Berichts einverstanden erklärte. Hinsichtlich der Rolle der Zentralbanken äußerte sich Witteveen ähnlich wie die deutsche Delegation und betonte die Eigenverantwortlichkeit eines europäischen Zentralbanksystems. Zur Wechselkursfrage regte W. eine relative Variante an, d.h. die Erweiterung der Bandbreiten gegenüber den OECD-Ländern auf 1 % unter Beibehaltung von 0,75 % zwischen den Mitgliedsländern der Gemeinschaft.

Im übrigen ist nicht uninteressant, daß Schumann, der sich zunächst generell für seine Delegation äußerte, ankündigte, auch Minister Giscard d'Estaing werde sich zu Einzelfragen äußern, ohne daß dieser indessen während der Beratungen das Wort ergriff. Giscard kehrte schon vor der Behandlung des nächsten Tagesordnungspunktes „mittelfristiger Währungsbeistand“ wegen dringender Verpflichtungen nach Paris zurück.

II. In Anlehnung an das Resumé des Ratspräsidenten kann das Ergebnis der heutigen Diskussionsrunde wie folgt zusammengefaßt werden:

- Im Grundsatz haben alle Beteiligten eine positive Haltung zum Bericht der Werner-Gruppe betreffend die stufenweise Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion eingenommen. Die deutsche, die niederländische und die luxemburgische Delegation haben zu erkennen gegeben, daß sie sich die Gesamtkonzeption und die Konklusionen dieses Berichts zu eigen machen können. Die anderen Delegationen haben sich nuancierter geäußert. Die franz. Delegation betonte zwar den politischen Willen, so rasch wie möglich in die erste Phase einzutreten, ließ aber erkennen, daß es über die schon erwähnten allgemeinen Ziele des Werner-Berichts hinaus verfrüht wäre, die anderen Fristen und Fälligkeiten bereits jetzt festzulegen.
- Zu den Vorschlägen der Kommission war die Reaktion noch differenzierter als zu den Vorschlägen der Werner-Gruppe. Die Delegationen, die sich aufgeschlossen zeigten für eine volle Übernahme der Konklusionen des Werner-Berichts durch den Rat, begrüßten es besonders, daß die Kommission in den mündlichen Erläuterungen von Präsident Malfatti eine Interpretation ihrer schriftlichen Vorschläge gegeben habe, die deutliche Ansatzpunkte für eine im Gang befindliche Konvergenz der Meinungen gebe.
- Von verschiedenen Delegationen (deutsche, holländische, luxemburgische) und der Kommission war in Übereinstimmung mit dem Werner-Bericht gefordert worden, am Ende der ersten Stufe eine Regierungskonferenz abzuhalten, die eine Vertragsänderung für die folgenden Stufen gemäß Art. 236 EWGV<sup>8</sup> vorbereiten soll. Dabei sollten bis dahin gemachte Erfahrungen überprüft werden (nach deutscher Auffassung soll man sich dann insbesondere auch fragen, welche Fortschritte auf dem Weg zu einer Stabilitätsgemein-

<sup>8</sup> Artikel 236 des EWG-Vertrags vom 25. März 1957: „Die Regierung jedes Mitgliedstaates oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung dieses Vertrags vorlegen. Gibt der Rat nach Anhörung der Versammlung und gegebenenfalls der Kommission eine Stellungnahme zugunsten des Zusammentritts einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten ab, so wird diese vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an diesem Vertrag vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 898.



schaft gemacht wurden und welche sonstigen Konsequenzen aus den gewonnenen Erfahrungen zu ziehen seien). Auch Minister Schumann verschloß sich der Einberufung einer solchen Regierungskonferenz nicht ausdrücklich. Er wies indessen darauf hin, daß man den Vertrag vor der Regelung des Beitritts nicht ändern könne. Da dies aber niemand wolle, gebe die franz. Haltung seiner Meinung nach in diesem Punkt keinen Anlaß zu einem Konflikt.

- Von der Mehrzahl der Delegationen wurde betont, daß eine effektive Parallelität zwischen wirtschaftspolitischer Koordinierung und währungspolitischer Integration erforderlich sei. Die schrittweise Einschränkung nationaler Kompetenzen müsse von der Übertragung bzw. Schaffung entsprechender Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene begleitet sein.

Schumann nannte in diesem Zusammenhang als wichtige Themen der ersten Phase die Verringerung der Bandbreiten und praktische Maßnahmen im Steuerbereich.

Witteveen hielt die Kommissionsvorschläge zum Steuerbereich für zu ehrgeizig für die erste Phase. Auch hinsichtlich der Regionalpolitik, auf deren Bedeutung italienischerseits hingewiesen wurde, verwies er auf die Schwierigkeiten der Probleme.

- Von der Mehrzahl der Delegationen wurde die Verstärkung des Ausbaus der demokratischen Kontrolle für dringend erforderlich gehalten; sie müsse einhergehen mit der Verstärkung der Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane. Minister Schumann äußerte sich zu dieser Frage nicht.
- Von allen Delegationen wurde betont, daß die in der Entwicklung befindliche Wirtschafts- und Währungsunion vom Prinzip der Gleichrangigkeit und Gleichzeitigkeit von Wachstum, Preisstabilität und hohem Beschäftigungsgrad getragen sein müsse, wie dies auch der Werner-Bericht hervorhebe. Schumann nannte in diesem Zusammenhang ein neues Triptychon, bestehend aus Gleichgewicht, Progressivität und Wirksamkeit (*équilibre, progressivité et efficacité*). Deutscherseits wurde die Notwendigkeit unterstrichen, daß die Gemeinschaft sich zu einem Stabilitätsblock in der Weltwirtschaft entwickeln müsse.

Bei der weiteren Abklärung wird demnach insbesondere folgenden Punkten, über die die Meinungsbildung noch nicht zu einem Einvernehmen geführt hat, Bedeutung zukommen:

- Deutliche und verpflichtende Aussage hinsichtlich der Endphase (Definition der institutionellen und politischen Konsequenzen, Zeitpunkt einer Vertragsänderung und angestrebter Zeitpunkt für den Beginn der Endphase, wobei zumindest bisher unbestritten ist, daß für das Inkrafttreten der auf die erste Stufe folgenden Etappen eine gewisse Elastizität, keine Automatik gelten soll). In diesem Zusammenhang muß auch das Problem der Eigenverantwortlichkeit des gemeinschaftlichen Zentralbanksystems geklärt werden.
- Bedeutung von Parallelität zwischen wirtschaftspolitischen und währungspolitischen Fortschritten während der ersten Phase (Art und Umfang der Verminderung der Bandbreiten der Wechselkurse innerhalb der Gemeinschaft; Ausmaß der Steuerharmonisierung, Problem einer regionalpolitischen Solidarität).

III. Ausgehend von einem deutschen Vorschlag kam der Rat überein, die Ständigen Vertreter zu beauftragen, zusammen mit Experten der Mitgliedstaaten und mit der Kommission für die Ratstagung vom 14. Dez. 70 Entscheidungstexte – ggfs. mit Alternativfassungen – auf der Grundlage des Zwischenberichts und des Schlußberichts der Werner-Gruppe, der Vorschläge der Kommission an den Rat sowie der heutigen Ratsdiskussion auszuarbeiten.<sup>9</sup>

[gez.] Sachs

Referat III A 1, Bd. 592

566

### Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Colombo in Rom

Z A 5-124.A/70 VS-vertraulich

24. November 1970<sup>1</sup>

Aufzeichnung über eine Unterredung unter vier Augen zwischen dem Herrn Bundeskanzler und dem italienischen Ministerpräsidenten, Herrn Emilio Colombo, in dessen Arbeitszimmer im Palazzo Chigi in Rom am 24. November 1970.<sup>2</sup> Das Gespräch begann um 10.20 Uhr.

Nach der Begrüßung wies Ministerpräsident *Colombo* darauf hin, daß seine Regierung zur Zeit in einigen Punkten Schwierigkeiten habe, die er jedoch hoffe überwinden zu können.

Der Herr *Bundeskanzler* sprach seine Wünsche hierzu aus und betonte, es sei für ganz Europa von Bedeutung, daß die Schwierigkeiten der italienischen Regierung gemeistert würden.

Ministerpräsident *Colombo* dankte für die Wünsche des Herrn Bundeskanzlers und führte aus, seine Regierung sei dabei, erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, sowohl um die wirtschaftliche Lage zu verbessern, die in den vergange-

<sup>9</sup> Botschafter Sachs, Brüssel (EG), berichtete am 3. Dezember 1970 über eine Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter vom Vortag zur Vorbereitung der EG-Ministerratstagung am 14./15. Dezember 1970 in Brüssel. Die Diskussion habe eine „ziemlich weitgehende Übereinstimmung zwischen fünf Delegationen hinsichtlich wesentlicher Elemente des Stufenplans“ ergeben: „Die französische Delegation lehnte es ab, sich jetzt schon zu der Notwendigkeit einer Änderung des EWG-Vertrags zu äußern und hielt es für verfrüht, im jetzigen Zeitpunkt die institutionellen Konsequenzen für die Endphase zu beschreiben. Sie fand dabei keine Unterstützung bei den anderen Delegationen.“ Es habe Einvernehmen bestanden, „daß die Konklusionen des Zwischenberichts der Gruppe Werner gemäß dem Ratsbeschluß vom 8./9. Juni 1970 der weiteren Arbeit zugrunde zu legen seien, wobei allerdings die entsprechende Formulierung für die Erwägungsgründe des Entschließungstextes noch umstritten ist. Die Schlußfolgerungen des Endberichts der Werner-Gruppe machte sich ausdrücklich die deutsche, niederländische und luxemburgische Delegation zu eigen.“ Der Ausschluß der Ständigen Vertreter habe eine Arbeitsgruppe zur Erstellung gemeinsamer Formulierungen eingesetzt. Vgl. den Drahtbericht Nr. 3647, Referat III A 1, Bd. 592.

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Dolmetscherin Bouverat am 30. November 1970 gefertigt.

<sup>2</sup> Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 23. bis 25. November 1970 in Italien auf.

nen Monaten der schwache Punkt der innerpolitischen Situation gewesen sei, als auch um einige politische Positionen zu klären. Aus dieser Sicht bestehe die größte Verpflichtung der jetzigen Regierungskoalition darin, mit allen Kräften und Energien gegenüber dem Vorstoß der kommunistischen Partei Italiens, die ja die größte KP des Westens sei, Widerstand zu leisten. Natürlich fehlten auch innerhalb der demokratischen Parteien nicht einige Bereiche, insbesondere auf der demokratischen Linken, die entweder der Täuschung erlegen seien, daß die Kommunisten sich bald bekehren werden oder glaubten, sie hätten sich bereits bekehrt und sollten daher – wenn auch vielleicht nicht sofort – bald in das Machtgefüge aufgenommen werden. Die Lage sei labil, er gebe aber die Hoffnung nicht auf, daß es gelingen werde, die Hürden zu nehmen, weil die Mehrheit der Demokraten gegen eine Einigung mit den Kommunisten sei.

Es werde sich im Laufe des Tages Gelegenheit bieten, eine Reihe von sehr wichtigen Fragen der internationalen Politik mit dem Herrn Bundeskanzler zu besprechen.<sup>3</sup> Besonders wichtig erscheine ihm, daß alles getan werde, um den Prozeß der europäischen Einigung zu beschleunigen. Abgesehen von dem „äußeren Profil“, das heißt von der Bedeutung der europäischen Einigung für die Welt, habe sie auch eine Bedeutung innerer Art für Italien. Es sei daher verständlich, daß seine Regierung darauf dränge, dem europäischen Einigungsprozeß neue Impulse zu geben.

Ministerpräsident Colombo führte weiter aus, in Italien habe man mit großem Interesse die Politik des Herrn Bundeskanzlers und seiner Regierung verfolgt und werde sie weiterhin unterstützen. Man wisse auch um die Schwierigkeiten, die der Herr Bundeskanzler habe, und sei bereit, im Geiste enger Zusammenarbeit und im Rahmen der Möglichkeiten dabei zu helfen, daß diese Politik in wirksamer und konsequenter Weise fortgeführt werden könne. Es selbst habe in seiner Regierungserklärung, die er zwei oder drei Tage nach Abschluß des deutsch-sowjetischen Vertrages<sup>4</sup> vor dem Parlament abgegeben habe, gleich zu Beginn darauf hingewiesen, daß dies ein wichtiges Ereignis für Europa sei.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Am 24. November 1970 fand von 11.24 bis 12.42 Uhr ein weiteres Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Colombo im erweiterten Kreis statt. Themen waren die Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien, der Werner-Bericht, das Verifikationsabkommen zwischen LAEO und Euratom, die militärische Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und Frankreich sowie die Europäische Sicherheitskonferenz. Für die Gesprächsaufzeichnung vgl. Bundeskanzleramt, AZ: 21-30 100 (56), Bd. 35; B 150; Aktenkopien 1970.

Ein weiteres deutsch-italienisches Regierungsgespräch fand am gleichen Tag von 17 bis 19 Uhr statt. Im Mittelpunkt standen die Europapolitik, die amerikanische Truppenpräsenz in Europa und das Problem des Burden sharing, die Ostpolitik der Bundesregierung, die Europäische Sicherheitskonferenz, MBFR, Berlin, das Verifikationsabkommen zwischen LAEO und Euratom, die Gründung einer europäischen Universität, die bilateralen Beziehungen, die Beziehungen der Europäischen Gemeinschaften zu den USA und Osteuropa, die Einführung des Farbfernsehens in Italien sowie der Fall Kappler. Für die Gesprächsaufzeichnung vgl. Bundeskanzleramt, AZ: 21-30 100 (56), Bd. 35; B 150, Aktenkopien 1970.

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

<sup>5</sup> Botschafter Lahr, Rom, berichtete am 13. August 1970, Ministerpräsident Colombo habe am Vortag im Abgeordnetenhaus „kurze Ausführungen zum deutsch-sowjetischen Vertrag gemacht. Polemisierend mit der Kommunistischen Partei Italiens hat er ausgeführt, daß die vom Westen geführte Entspannungspolitik jetzt Früchte trage, und fragte, ob nicht gerade die Solidarität des Westens Deutschland erlaubt habe, die Hindernisse und die hämmernde feindliche Propagandakampagne zu überwinden, heute zu einem Vertrag mit der Sowjetunion und vielleicht morgen, wie man wünsche,

Der Herr *Bundeskanzler* antwortete, er sei sehr dankbar für das große Verständnis, das Ministerpräsident Colombo für seine Probleme zeige. In der Bundesrepublik habe man eine andere innenpolitische Konstellation und andere Arten von Schwierigkeiten. Er selbst wolle diese aber nicht überbewerten, obwohl manchmal auf seine knappe parlamentarische Mehrheit hingewiesen werde. In den 13 Monaten seiner bisherigen Regierungszeit habe er aber keine Abstimmung im Parlament, auch nicht über unwichtige Verfahrensfragen, verloren. Man vergesse oft, daß trotz der Streitfragen zwischen zwei großen Blöcken sehr viele innerpolitische Maßnahmen und Gesetze mit großer Mehrheit hätten verabschiedet werden können. Selbst in bezug auf die Außenpolitik sei das Bild nach innen nicht so polarisiert, wie es nach außen scheinen möge. Vor seiner Reise nach Rom habe er mit dem Fraktionschef der CDU/CSU, Dr. Barzel, gesprochen und dabei ein beträchtliches Maß an Kontaktpunkten festgestellt; es sei nicht ausgeschlossen, daß sich diese Tendenz in den kommenden Monaten noch verfestige.

Im übrigen sei er (der Herr Bundeskanzler) mit seinem italienischen Kollegen darin einig, daß im Laufe der Gespräche geprüft werden solle, was man gemeinsam tun könne, um die westeuropäische Zusammenarbeit und Integration zu fördern. Er wisse, daß er Ministerpräsident Colombo nicht zu sagen brauche, daß manche, die seiner (Brandts) Politik zustimmten, dies nicht immer aufgrund der richtigen Prämissen täten. Seine Regierung habe ihre Amtszeit nicht mit der Ostpolitik begonnen, sondern ihr erster Schritt sei die Teilnahme an der westeuropäischen Gipfelkonferenz in Den Haag<sup>6</sup> gewesen. Seine Regierung wisse, daß alle ungelösten Probleme nur auf der Grundlage einer Weiterentwicklung und -entfaltung der westeuropäischen und der atlantischen Gemeinschaft behandelt werden könnten. Er sei, wie gesagt, damit einverstanden, im Laufe des Tages diese Fragen wie auch die Ost-West-Fragen zu erörtern.

Ministerpräsident *Colombo* erklärte, er wisse das von dem Herrn Bundeskanzler in Den Haag Erreichte wohl zu würdigen. Wie alle Italiener sei er davon überzeugt, daß dessen Wirken auf der Haager Gipfelkonferenz von entscheidender Bedeutung gewesen sei. Er habe immer verstanden, daß alle politischen Schritte der Regierung Brandt ihre Bedeutung und innere Logik hätten, das heißt, daß die Bundesrepublik ausgehe von der Konsolidierung des westlichen Bündnisses und der Bildung einer größeren Gemeinschaft als Grundlage für neue Beziehungen im Rahmen der Ostpolitik. Aus dieser Sicht sei er (Ministerpräsident Colombo) vollkommen einverstanden nicht nur mit den Methoden, sondern auch mit der Substanz dieser Politik, die ausgehe vom Westen, um zum Osten zu gelangen und nicht umgekehrt.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 2109*

zu einer Verständigung mit Polen und zur Regelung zumindest einiger mit der Teilung zusammenhängenden Fragen zu gelangen? Ob nicht die Solidarität dazu geführt habe, daß ein Zusammentreffen zwischen den Ländern des Ostens und des Westens zu einer Diskussion über die Sicherheit unseres Kontinents nicht mehr als hypothetisch erscheine?“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 836; Referat II A 4, Bd. 1056.

<sup>6</sup> Am 1./2. Dezember 1969 fand in Den Haag eine Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten statt. Vgl. dazu AAPD 1969, II, Dok. 385.

Der Herr *Bundeskanzler* erklärte, er habe dies in Moskau im August klar gesagt<sup>7</sup> und betont, daß seiner Auffassung nach der Westen nur eine Sprache sprechen sollte. Seine russischen Gesprächspartner hätten sich davon nicht begeistert gezeigt, er glaube aber, daß sie ihn verstanden hätten. Wenn man sich zurückbesinne auf Den Haag, so müsse man zugeben, daß das, was seither – also in einem knappen Jahr – in Bewegung gekommen sei, nicht so wenig sei. Und doch gebe es einen Punkt, bei dem die politisch Verantwortlichen prüfen müßten, ob die Initiativen, über die man sich zunächst einig gewesen sei, nicht eines Tages versacken oder ersticken könnten. Die Beitrittsverhandlungen verliefen nicht so schlecht, der Werner-Bericht<sup>8</sup> könne eine gute Grundlage sein, wenn es auch scheine, als ob die französische Regierung noch – oder wieder – Hemmnisse sehe. Die Folge davon sei, daß Italien und Deutschland sich gemeinsam für die Ausformung eines Programms zur Schaffung einer Währungs- und Wirtschaftsunion einsetzen sollten. Man sollte versuchen, den französischen Freunden zu helfen, die Hürden zu nehmen, damit man in gemeinsamer europäischer Verantwortung klar vorgehen könne.

Was die politische Zusammenarbeit betreffe, so sei aus deutscher Sicht der Anfang in München<sup>9</sup> erfreulich und – mehr als erwartet – erfolversprechend gewesen. Die Kunst bestehe nun darin, daß es gelinge, einen Parallelismus zwischen dem Werner-Projekt für eine Währungs- und Wirtschaftsunion und den politischen Konsultationen herzustellen. Dies gelte nicht nur für bestimmte Stufen und nicht nur für die institutionellen Konsequenzen, sondern der Werner-Plan müßte innerlich gekoppelt werden mit der politischen Kooperation und den Konsultationen. Dies sei seiner (des Herrn Bundeskanzlers) Ansicht nach der springende Punkt in der Westeuropapolitik.

Auf die Frage von Ministerpräsident *Colombo*, ob er sich einen derartigen Parallelismus wünsche oder ihn für unmöglich halte, antwortete der Herr *Bundeskanzler*, es sei wohl nicht leicht, die Zustimmung aller Parteien dazu zu erhalten, aber auf seiner Seite bestehe durchaus der Wunsch dazu.

Ministerpräsident *Colombo* erklärte sich völlig einverstanden mit dem Herrn Bundeskanzler auch hinsichtlich des einzuschlagenden Weges und trug dann einige Gedanken zu dem Prozeß der europäischen Kooperation vor, der sich nach und nach entwickeln müsse: Nach Den Haag seien einige wichtige Beschlüsse gefaßt worden, so im Dezember die Vereinbarungen über die Eigeneinnahmen der Gemeinschaft.<sup>10</sup> Es bestehe kein Zweifel darüber – auch wenn jeder es in seinem eigenen Land nicht so deutlich sage –, daß Deutschland und Italien im Rahmen der Finanzierung der Agrarpolitik sehr schwere Lasten zu übernehmen haben. Dies gelte in erster Linie für Deutschland und dann für Italien. Wenn die

<sup>7</sup> Zum Besuch des Bundeskanzlers Brandt vom 11. bis 13. August 1970 in der UdSSR vgl. Dok. 387, Dok. 388, Dok. 390 und Dok. 401.

<sup>8</sup> Für den Bericht vom 8. Oktober 1970 an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in den Europäischen Gemeinschaften (Werner-Bericht) vgl. Europa-Archiv 1970, D 530–546.  
Vgl. dazu auch Dok. 503.

<sup>9</sup> Zur Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 19. November 1970 in München vgl. Dok. 564.

<sup>10</sup> Zum Beschluß der EG-Ministerratstagung vom 19. bis 22. Dezember 1969 in Brüssel vgl. Dok. 11, Anm. 3.

beiden Regierungen die Verantwortung übernehmen, diese Vereinbarungen vor das jeweilige Parlament zu bringen und sich dadurch der Kritik auszusetzen, so geschehe dies, weil man in den Vereinbarungen ein Instrument zur Festigung des europäischen Integrationsprozesses sehe und eine Karte in die Hände der französischen Freunde legen wolle, um diese zu veranlassen, einen Schritt weiterzugehen.

Ein sicher begrüßenswerter weiterer Schritt sei der „schüchterne“ Anfang einer politischen Kooperation in München. Er sage absichtlich „schüchtern“, weil es sich nur um einen ersten Schritt handle, dem hoffentlich bald weitere folgen werden. Hierzu erlaube er sich, dem Herrn Bundeskanzler seine Meinung vorzutragen: Gerade in bezug auf die politischen Fragen erscheine Europa geteilt und daher ohne Gewicht, während Europa ein erhebliches Gewicht besonders hinsichtlich der Fragen, die es unmittelbar interessieren, haben sollte. Dies gelte zum Beispiel für den Nahen Osten. Es sei wesentlich, daß Europa nicht nur im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, sondern auch politisch mit einer einzigen Stimme spreche.

Der Herr *Bundeskanzler* gab zu, daß der Ansatz auf dem Gebiet der eigentlichen Politik, das heißt auf außenpolitischem Gebiet, noch schwach sei; und doch sei in seinen Augen die Außenministerkonferenz von München mehr als die übliche Art von außenpolitischen Konsultationen, wie er sie in seiner Zeit als Außenminister erlebt habe. Diese Weiterentwicklung sei auch durch die französische Haltung ermöglicht worden. Ein günstiges Ergebnis sei der Beschluß, zusammen mit Großbritannien Elemente für eine gemeinsame Haltung in der Nahostfrage auszuarbeiten. Nicht unwichtig seien in seinen Augen auch die Erwägungen über die Voraussetzungen und inhaltlichen Hinweise für eine Konferenz über Sicherheit in Europa. Ferner halte er die prozeduralen Absprachen für ein Zusammenwirken der Botschafter der Sechs – und später mehr – in Drittländern für wichtig. Dies sei für befreundete Länder wohl zunächst ein fremder Gedanke gewesen. Nach München habe er (der Herr Bundeskanzler) mit einem Abgesandten von Präsident Nixon gesprochen und ihn darauf hingewiesen, daß in Zukunft in Fragen, die die europäische Gemeinschaft angehen, auch bei der amerikanischen Regierung nur ein Botschafter im Namen der Sechs vorsprechen werde. Sein Gesprächspartner habe sich etwas verwirrt gezeigt, da er wohl geglaubt habe, die geplante Koordinierung beziehe sich nur auf Afrika und nicht auch auf Washington. Dies zeige, daß die Schwierigkeiten nicht nur in der Gemeinschaft lägen, sondern daß auch bei den wichtigen Partnern ein Prozeß des Umdenkens nötig sei.

Ministerpräsident *Colombo* antwortete, er würdige die volle Bedeutung der Erfolge oder Ziele, die in München erreicht worden seien. Auch er habe das Gefühl, daß bei diesem Treffen ein anderer Geist geherrscht habe als bei anderen Gesprächen und Konsultationen. Hinsichtlich der Frage des „einzigen Botschafters“ bei den USA sei er ebenfalls der Überzeugung, daß die Vereinigten Staaten – die, wie auch Präsident Nixon kürzlich in Rom<sup>11</sup>, zwar immer erklärt hätten, sie hielten den Prozeß der europäischen Integration für sinnvoll und nützlich, sei es wegen der besseren Organisation des Westens, als auch im Zusammenhang

<sup>11</sup> Präsident Nixon hielt sich vom 27. bis 30. September 1970 in Italien auf.

mit der Entspannung nach Osten –, wohl doch etwas verwundert seien, wenn tatsächlich die einheitliche Stimme Europas durch den Mund eines einzigen Botschafters zu hören sei. Die vermutliche Reaktion sei zunächst sicher ein „leichtes Zusammenzucken“.

Der Herr *Bundeskanzler* präzierte, es sei daran gedacht, daß in bestimmten Situationen die Botschafter der Sechs – und später mehr –, jeweils unter dem Vorsitz des Botschafters, dessen Land den Vorsitz im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft inne hat, zu gemeinsamen Beratungen zusammentreten.

Zu diesem Thema führte der Herr Bundeskanzler weiter aus, man müsse seines Erachtens sehr darauf achten, daß die Gemeinschaft als solche ihre Beziehungen und Gespräche mit den USA verstärke. Als er im Frühjahr zuletzt in Washington gewesen sei<sup>12</sup>, habe er den Eindruck gehabt, daß keine permanenten Erörterungen – oder nicht auf genügend hoher Ebene – über Probleme stattfänden, die die USA und die Gemeinschaft interessierten. Jetzt sei ein Punkt erreicht, wo ein Rückschlag in protektionistische Tendenzen drohe. Daher sei es von großem Interesse, ständige Kontakte zwischen den USA und der Gemeinschaft zu pflegen. In diesem Punkt hätten die französischen Freunde zu Beginn des Jahres gezögert, weil sie fürchteten, daß zu enge Kontakte in einem zu frühen Stadium als Operation zur Verbesserung der Eintrittsbedingungen für England genutzt werden könnten. Etwas derartiges habe ihm aber nie vorge-schwebt: Er denke an eine gemeinsame Kommission – oder eine nicht institutionalisierte Möglichkeit –, um durch eine regelmäßige Abstimmung Interessenkonflikte aus der Welt zu schaffen oder zu reduzieren.

Ministerpräsident *Colombo* bemerkte zunächst, daß er die symbolische Bedeutung des „einzigen Botschafters“ wohl verstanden habe. Es sei wünschenswert, auf diesem Weg fortzuschreiten.

Sodann dankte er dem Herrn Bundeskanzler sehr dafür, daß dieser an das Thema der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den USA erinnert habe. Er habe den gleichen Eindruck gehabt wie der Herr Bundeskanzler, und habe ihn noch, d. h. er sei der Auffassung, daß zwar viel gesprochen werde über die Beziehungen zwischen Europa und Amerika, aber in Wirklichkeit seien diese Beziehungen wenn nicht verschlechtert, so doch zumindest überschattet. Es sei im rein ökonomischen Bereich eine „Arbeit der Klärung“ erforderlich. Er selbst sei sehr beeindruckt und besorgt über die kürzliche Verabschiedung des „Mills-Bill“ im amerikanischen Kongreß<sup>13</sup> – glücklicherweise habe es den Senat nicht passiert –, das einige protektionistische Maßnahmen enthalte, die sich gegen Europa richteten. Von italienischer Seite habe man bereits in negativem Sinn dazu Stellung genommen und er (*Colombo*) habe diesen Standpunkt Nixon gegenüber wiederholt. Er hoffe, daß auch die Bundesregierung das gleiche tun werde. Allerdings sei er auch davon überzeugt, daß man es nicht bei Reaktionen auf einzelne Aktionen belassen dürfe, sondern daß zusätzlich dazu nicht institu-

<sup>12</sup> Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 4. bis 11. April 1970 in den USA auf. Vgl. dazu Dok. 151, Dok. 153 und Dok. 156.

<sup>13</sup> Am 20. November 1970 verabschiedete das amerikanische Repräsentantenhaus ein vom Abgeordneten Mills eingebrachtes Handelsgesetz. Dieses sah Einfuhrbeschränkungen für Textilien und Schuhe vor. Vgl. dazu den Artikel „Verabschiedung der ‚Mills-Bill‘ schockiert die Handelspartner Amerikas“, DIE WELT vom 21. November 1970, S. 9.

tionalisierte, aber doch ständige Beziehungen zur Klärung und Lösung der anstehenden Fragen unterhalten werden sollten, und zwar entweder direkt zwischen der Gemeinschaft und den USA oder im Rahmen des GATT. Sicherlich dürfe die Gemeinschaft sich nicht weigern, sich den erwähnten Problemen zu stellen.

Ministerpräsident Colombo führte weiter aus, man sei in Italien ziemlich besorgt über einige isolationistische und protektionistische Tendenzen, die sich in der öffentlichen Meinung Amerikas ausbreiteten. Vertraulich könne er dem Herrn Bundeskanzler mitteilen, daß er Präsident Nixon bei dessen jüngstem Besuch in Italien im Laufe eines Gesprächs unter vier Augen diese Frage gestellt habe. Nixon habe nicht abgestritten, daß es im Kongreß und in der öffentlichen Meinung der USA derartige Tendenzen gebe; er habe aber gesagt, in seiner Aktion und mit seiner Regierung werde er in Treue zu seinen Vorsätzen gegen diese Tendenzen angehen. Nixon habe aber hinzugefügt, daß auch die europäischen Länder etwas tun könnten, um diese Tendenzen zu zerstreuen. Vielleicht wäre es gut, „etwas Spezifischeres“ dagegen zu tun.

Eine Sorge, die er (Ministerpräsident Colombo) gehabt habe und immer noch habe, sei die folgende: Sei es im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der genannten Tendenzen, sei es im Zusammenhang mit dem Bedürfnis nach einer größeren Solidität und einem größeren Gleichgewicht der Zahlungsbilanz, könnte die amerikanische Regierung einer Anregung des Kongresses folgen und in dieser Phase, wenn auch nur symbolisch, einen Teil der Truppen aus Europa zurückziehen. Dies könnte in Verbindung mit der Ost-West-Entspannungspolitik und dem deutsch-sowjetischen Vertrag den Eindruck erwecken, daß die USA Europa nicht länger ihren Schutz leihen wollten. Es sei etwas anderes, wenn ein derartiger Akt bilateral abgesprochen oder im Rahmen von Abrüstungsgesprächen beschlossen werde. Er habe auch über diesen Punkt mit Nixon gesprochen.

Der Herr *Bundeskanzler* erwiderte, der deutsch-sowjetische Vertrag und seine „Ostpolitik“ habe entgegen mancher Erwartungen oder Befürchtungen das Zwischenergebnis erbracht, daß die Neigung in den Vereinigten Staaten in bezug auf einen Rückzug aus Europa reduziert worden sei. Für ihn selbst sei dies zwar nichts Unerwartetes, aber es sei sehr erfreulich. Die maßgeblichen Regierungskreise und der Senat seien der Auffassung, daß die USA in der gegenwärtigen Phase in Europa präsent bleiben müßten und ihre Truppen nicht wesentlich reduzieren sollten. Trotzdem sollte man versuchen, es dem amerikanischen Präsidenten leicht zu machen, seine Position gegen mögliche Widerstände zu verteidigen. Zu diesem Zweck habe man sich auf deutscher Seite zu einer längerfristigen Offset-Devisenvereinbarung bereit erklärt.<sup>14</sup> Dies falle seiner Regierung zwar nicht leicht, man werde es aber tun in der Hoffnung, daß eine multilaterale „burden-sharing“-Operation zustande komme. Er (der Herr Bundeskanzler) würdigte die positive Haltung der italienischen Regierung in dieser Frage. Wenn Ministerpräsident Colombo seine guten Beziehungen zu England nutzen könnte, um nochmals auf die dortige Regierung einzuwirken, so wäre dies sehr hilfreich. Heath sei in europäischen Dingen sehr aufgeschlossen. Auf dem be-

<sup>14</sup> Zu den Überlegungen der Bundesregierung hinsichtlich des Devisenausgleichs vgl. Dok. 297.



sonderen Gebiet eines gemeinsamen europäischen Vorgehens sei aber der jetzige britische Verteidigungsminister<sup>15</sup> weniger aufgeschlossen als sein Vorgänger<sup>16</sup>. Er (der Herr Bundeskanzler) hoffe, daß es gelingen möge, gemeinschaftlich einige Infrastrukturmaßnahmen zu verwirklichen und dadurch die USA zu entlasten. Das geplante Projekt habe wirtschaftlich keine so große Bedeutung, sei aber vom psychologischen Standpunkt aus wichtig. Am vergangenen Sonntag<sup>17</sup> habe er Heath einen persönlichen Vorschlag gemacht, der die Dinge für England erleichtern sollte.<sup>18</sup> Es wäre begrüßenswert, daß das „burden-sharing“-Projekt in der NATO nicht versande. Wenn es angenommen werde, bringe es keine allzu großen Belastungen mit sich, wenn nicht, so könnte dies eine sehr ungünstige psychologische Wirkung haben. Hiervon dürfte auch England zu überzeugen sein.

Ministerpräsident *Colombo* sagte, er teile die Meinung des Herrn Bundeskanzlers. Bevor der italienische Vertreter<sup>19</sup> zur NATO-Tagung<sup>20</sup> abgereist sei, habe er ihn gebeten, eine aufgeschlossene Haltung einzunehmen. Er wisse, daß der italienische Vertreter dies getan habe, und seine Regierung werde es auch weiterhin tun. Auch Italien stehe zur Zeit vor schwierigen finanziellen und wirtschaftlichen Problemen. Er (Ministerpräsident Colombo) glaube aber, daß man angesichts der erwähnten Notwendigkeiten seinen „finanziellen und wirtschaftlichen Willen beugen müsse“. Er sei in letzter Zeit nicht persönlich mit Heath zusammengekommen, kenne ihn aber seit Jahren gut. Er hoffe, daß er ihn treffen könne, sobald die innerpolitische Lage Italiens etwas ruhiger geworden sei. Den italienischen Botschafter in London<sup>21</sup> werde er veranlassen, den vom Herrn Bundeskanzler angeregten Schritt bei der britischen Regierung zu unternehmen.

Das Gespräch wurde um 11.20 Uhr beendet.

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

<sup>15</sup> Peter Carrington.

<sup>16</sup> Denis Healey.

<sup>17</sup> 22. November 1970.

<sup>18</sup> Für das Schreiben des Bundeskanzlers Brandt vom 23. November 1970 an Premierminister Heath vgl. Dok. 561.

<sup>19</sup> Mario Tanassi.

<sup>20</sup> Zur Sitzung der Verteidigungsminister der europäischen NATO-Mitgliedstaaten (Eurogroup) am 10. November 1970 in Brüssel vgl. Dok. 555, Anm. 6.

<sup>21</sup> Raimondo Manzini.

567

### Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Saragat in Rom

Z A 5-126.A/70 VS-vertraulich

24. November 1970<sup>1</sup>

Aufzeichnung über ein halbstündiges Gespräch zwischen dem italienischen Staatspräsidenten Giuseppe Saragat und dem Herrn Bundeskanzler am 24. November 1970 um 20.15 Uhr im Quirinalpalast in Rom. Von deutscher Seite waren dabei anwesend: Parl. StS Frau Dr. Focke, Botschafter Lahr, Botschafter Dr. Schwarzmann und Mdg Dr. Sanne; von italienischer Seite Staatssekretär Salizzoni, Botschafter Lucioli, Protokollchef Orlandi Contucci und Botschafter Staderini.

Staatspräsident *Saragat* hieß den Herrn Bundeskanzler mit seinen Mitarbeitern willkommen und unterstrich, daß Italien mit großem Interesse die Politik und das Wirken der Bundesregierung verfolge. Italien sei zutiefst solidarisch mit der „großzügigen Aktion“, die dieser zur Verbesserung der Beziehungen mit dem Osten und zur Festigung der Solidarität der atlantischen Welt unternommen habe.

Der Herr *Bundeskanzler* gab seiner Freude darüber Ausdruck, erneut in Italien zu sein und dankte Präsident Saragat für seinen Empfang. Im Laufe des Tages habe er mit dem italienischen Ministerpräsidenten und dessen Mitarbeitern sehr gute Gespräche gehabt.<sup>2</sup> Es gebe fast keine bilaterale Frage, die schwierig sei. Als der italienische Botschafter Lucioli ihn kurz vor der Abreise nach Rom aufgesucht habe, habe er scherzhaft bemerkt, falls es nur um bilaterale Fragen ginge, könnten die beiderseitigen Botschaften geschlossen werden. Man habe aber mit den italienischen Gesprächspartnern um so mehr über Fragen gesprochen, die sich auf das gemeinsame Procedere innerhalb der EWG, der NATO und anderer internationaler Gremien bezögen.

Bundeskanzler erklärte, Präsident Saragat seien die Anstrengungen bekannt, die die Bundesregierung gegenüber dem Osten unternehme. Dies könne nur auf der Grundlage einer lebendigen und fortschreitenden Europäischen Gemeinschaft und einer potenten Atlantischen Allianz geschehen. Erfreulicherweise habe man auch in Italien erkannt, daß als Ausgangspunkt für die Ostpolitik starke Bindungen zum Westen unerläßlich seien.

Präsident *Saragat* antwortete, er persönlich und der größte Teil des italienischen Volkes und der Regierung teilten diese Auffassung. Mit besonderer Anerkennung stelle man Fortschritte in der europäischen Integration fest. Dazu möchte er über ein Gespräch berichten, das er zusammen mit Ministerpräsident Colombo mit dem französischen Staatspräsidenten Pompidou anläßlich seines

<sup>1</sup> Durchdruck.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Dolmetscherin Bouverat am 4. Dezember 1970 gefertigt.

<sup>2</sup> Vgl. dazu das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Colombo am 24. November 1970 in Rom; Dok. 566.

Besuchs in Paris zu den Trauerfeierlichkeiten für de Gaulle geführt habe.<sup>3</sup> Er habe dabei den Akzent auf die Notwendigkeit einer beschleunigten europäischen Integration und besonders auf den Einzug Großbritanniens in Europa gelegt. Es sei wohl keine Indiskretion, wenn er weitersage, daß Pompidou mit dem auf italienisch zitierten Sprichwort: „Chi va piano, va sano e va lontano“ („Eile mit Weile!“) geantwortet habe. Er (Saragat) habe darauf erwidert, wer weiterkommen wolle, müsse sich aber erst einmal in Bewegung setzen. Die Antwort sei positiv und von gutem Willen geprägt gewesen.

Präsident Saragat erklärte, was das atlantische System betreffe, so habe er die Gelegenheit des Rom-Besuchs von Präsident Nixon<sup>4</sup> dazu genutzt, um diesem gegenüber die Notwendigkeit der Präsenz amerikanischer Soldaten in Europa zu unterstreichen. Das Gespräch liege bereits etwas zurück, aber es sei auch für die jetzige Entwicklung der internationalen Lage noch von Belang.

Er (Saragat) habe Nixon an eine Rede erinnert, die der englische Premierminister Baldwin vor dem Unterhaus gehalten und in der er erklärt habe, die Grenze Englands liege am Rhein.<sup>5</sup> Unter Berücksichtigung der historischen Unterschiede könne man diesen Satz entsprechend umwandeln und feststellen, daß die Grenze Amerikas an der Unterelbe liege. Er selbst sei fest davon überzeugt, daß die Administration Nixon verstanden habe, daß die Verteidigungslinie der USA in Europa liege und daß das Schicksal Amerikas von der Unabhängigkeit Westeuropas abhängе.

Er vergesse allerdings auch nicht, daß es in den Vereinigten Staaten starke isolationistische Tendenzen gebe. Europa dürfe diese Tendenzen durch seine Haltung nicht ermutigen, sondern es sollte im Gegenteil durch seine eigene Haltung Amerika für Europa interessieren und die USA dazu ermutigen, weiterhin auf dem Kontinent präsent zu bleiben. Er (Saragat) sei davon überzeugt, daß die Politik Westdeutschlands sich auch in diesem Sinne auswirken werde.

Der Herr *Bundeskanzler* bestätigte dies und führte weiter aus, im Zusammenhang mit der EG habe er den Eindruck, daß die jetzige französische Regierung eine positive Lösung wünsche. Es sei zu hoffen, daß die innenpolitische Lage in England nicht labiler werde. Deutschland sei wie Italien für baldige Fortschritte in den Beitrittsverhandlungen.

Was die USA betreffe, so habe er in den vergangenen Monaten mehrmals versucht darauf hinzuweisen, daß eine stärkere Verbindung zwischen der EWG und den Vereinigten Staaten hergestellt werden sollte. Auch im Laufe der Gespräche in Rom sei dieser Punkt erörtert worden. Es sollte alles getan werden, um Interessenkonflikte zu vermeiden oder zu reduzieren. Andererseits sollte man den USA gegenüber beweisen, daß man in Europa bereit sei, eigene Anstrengungen innerhalb der NATO zu unternehmen, um Amerika zu entlasten.

<sup>3</sup> Staatspräsident Saragat und Ministerpräsident Colombo nahmen am 12. November 1970 in Paris an den Trauerfeierlichkeiten für den am 9. November 1970 verstorbenen ehemaligen Staatspräsidenten de Gaulle teil.

<sup>4</sup> Präsident Nixon hielt sich vom 27. bis 30. September 1970 in Italien auf.

<sup>5</sup> Der ehemalige Premierminister Baldwin erklärte am 30. Juli 1934 im britischen Unterhaus: „Let us never forget this; since the day of the air, the old frontiers are gone. When you think of the defence of England you no longer think of the chalk cliffs of Dover; you think of the Rhine. That is where our frontier lies.“ Vgl. HANSARD, Bd. 292, Sp. 2343.

Hierzu hätten die beiden Regierungen (die italienische und die deutsche) vorgesehen, das gemeinsame Infrastruktur-Programm zu fördern und andere Partner für eine Beteiligung daran zu gewinnen. Die Lage sei besser als noch vor sechs Monaten. Die Kreise im Senat, die sich seinerzeit besonders stark für den Rückzug amerikanischer Truppen aus Europa eingesetzt hätten, seien sich heute der Gefahren bewußt, die ein wesentlicher Truppenabzug mit sich bringen könnte.

Präsident *Saragat* brachte dann das Gespräch auf die Lage im Mittelmeerraum. Diese Probleme gingen auch Deutschland an, da dieses Land, wenn es auch keine Grenze am Mittelmeer habe, doch ein integrierender Bestandteil Westeuropas sei. Er sei nicht „skandalisiert“ über die sowjetische Präsenz im Mittelmeer. Es sei zwangsläufig, daß eine Weltmacht wie Rußland in allen Weltmeeren präsent sein wolle und daher auch im Mittelmeer. Er habe mit Nixon über die Nahostkrise gesprochen und dabei den deutlichen Eindruck gewonnen, daß Nixon und seine Umgebung im Weißen Haus zutiefst von der Notwendigkeit überzeugt seien, die Positionen der USA in der westlichen Welt, also auch im Mittelmeer, verteidigen zu müssen. Dies sei sehr beruhigend in bezug auf die westlichen Positionen auf Zypern, Malta und Gibraltar. Wichtig sei es auch, bestmögliche Beziehungen zur arabischen Welt zu schaffen, besonders zu dem Teil der arabischen Welt, der sich bewußt darüber sei, daß die eigene Unabhängigkeit von Sowjetrußland bedroht sei. Auch die anderen Probleme, die sich im Nahen Osten stellten, seien in guten Händen, einerseits bei Israel, das sich mit viel Mut zu verteidigen wisse, und andererseits, weil die USA bereit seien, auf dem Gebiet der Verteidigung ihre<sup>6</sup> Verantwortung gründlich wahrzunehmen. Aus Indiskretionen habe er (*Saragat*) erfahren, wie Nixon über den Konflikt zwischen Israel und der arabischen Welt denke: „Im Falle eines ‚echten Konfliktes‘ zwischen Rußland und den USA – soll Nixon wörtlich gesagt haben – d. h. falls die Fedayin König Hussein bedroht hätten und es zum Sturz von Hussein gekommen wäre, hätte Israel Jordanien und Syrien sofort angegriffen. Dann wären die Russen sicher interveniert und dann wären auch wir (die USA) direkt interveniert.“ Er (*Saragat*) glaube, diese Entschlossenheit der amerikanischen Regierung sei so ausgeprägt, daß das gleiche auch für die Berlinfrage und die Verteidigung der Autonomie eines jeden NATO-Landes in Europa gelte. Man müsse daher alles tun, um die USA in dieser Haltung zu ermutigen und alle Tendenzen in Westeuropa entmutigen, die zu einer übertriebenen Nachgiebigkeit gegenüber der Sowjetunion führten. Dabei denke er im übrigen nicht etwa an Deutschland, sondern „an ein Land, das seinem Gewissen näher stehe“.

Der Herr *Bundeskanzler* antwortete, daß es gut gewesen sei, ein Wort über den Mittelmeerraum zu sagen. Die Bundesrepublik stehe diesem Gebiet nicht so nahe wie Italien und sei infolgedessen zur Beurteilung der Lage mehr als andere auf den Rat derer angewiesen, die unmittelbarer betroffen seien. Es handle sich aber um Probleme, die für die Europäische Gemeinschaft insgesamt Grund zur Besorgnis und Solidarität seien. Er sei erfreut, daß es in der Frage der politischen Konsultationen unter den sechs Außenministern<sup>7</sup> in den Hauptpunk-

<sup>6</sup> Korrigiert aus: „seine“.

<sup>7</sup> Zur Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 19. November 1970 in München vgl. Dok. 564.

ten zu<sup>8</sup> guten Ergebnissen gekommen sei. Was den Nahen Osten betreffe, so sei die Bundesregierung wegen des derzeitigen Standes ihrer Beziehungen zur arabischen Welt etwas gehemmt; er (der Herr Bundeskanzler) sei aber der Auffassung, daß für den genannten Raum eine ausgewogene Politik angestrebt werden sollte, ohne Antastung des Lebensrechtes von Israel und mit einer Lösung der Frage der Palästinenser. Dies sei aber nicht möglich ohne eine Abstimmung zwischen den beiden Großmächten im Westen und Osten.

Staatspräsident *Saragat* betonte abschließend, daß es in bezug auf die großen politischen Probleme keinen Unterschied zwischen dem Standpunkt des Herrn Bundeskanzlers und seinem eigenen gebe.

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

## 568

### Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden

II A 1-84.20/11-2250<sup>1</sup>/70 geheim

25. November 1970<sup>1</sup>

Herrn Staatssekretär<sup>2</sup>

Betr.: Elfte Berlingespräch der vier Botschafter am 23.11.1970

Bezug: Vermerk vom 24.11.1970 – II A 1-84.20/11-2250/70 geh.<sup>3</sup>

#### I. Ergebnis

Die Sitzung brachte keine Fortschritte. Es gelang nicht, die in den Gesprächen der Botschaftsräte am 20.11.<sup>4</sup> erreichte Annäherung in der Zugangsfrage auszubauen. Abrassimow ging im Gegenteil hinter die Haltung von Kwizinskij zurück. Die nächste Sitzung der Botschafter wurde für den 10. Dezember<sup>5</sup>, die der Botschaftsräte für den 30. November 1970<sup>6</sup> vereinbart.

<sup>8</sup> Korrigiert aus: „in“.

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well und Legationsrat I. Klasse von Braunmühl konzipiert.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Schönfeld am 26. November 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Eine Ablichtung für d[en] Herrn Bundespräsident[en] gefertigt.“

<sup>2</sup> Hat Staatssekretär Frank nach Rückkehr am 30. November 1970 vorgelegen.

<sup>3</sup> Legationsrat I. Klasse von Braunmühl vermerkte am 24. November 1970 für Ministerialdirektor von Staden: „Anliegend werden britische Berichte über 1) die Beratung der Botschaftsräte vom 20. November; 2) das Gespräch der Botschafter vom 23. November vorgelegt. Eine Aufzeichnung folgt.“ Vgl. VS-Bd. 4510 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>4</sup> Zur Sitzung der Botschaftsräte am 20. November 1970 vgl. Dok. 563.

<sup>5</sup> Zum zwölften Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vom 10. Dezember 1970 vgl. Dok. 598.

<sup>6</sup> Zur Sitzung der Botschaftsräte Ausland (Großbritannien), Dean (USA) und Lustig (Frankreich) mit dem Mitarbeiter im sowjetischen Außenministerium, Kwizinskij, am 30. November 1970 vgl. Dok. 583, Anm. 8.

## II. Inhalt der Gespräche

### 1) Zugang

Die Zugangsfrage wurde am Vormittag auf der Grundlage der früheren Formulierungsvorschläge beider Seiten erörtert.

Die drei Botschafter versuchten, nach dem Ergebnis vom 20. November die Erörterung auf die Punkte 3, 4 und 5 ihres Zugangspapiers vom 4.11. (Anlage 1<sup>7</sup>) auszudehnen.

Abrassimow lehnte es jedoch ab, von vereinbarten Formulierungen hinsichtlich der Prinzipien in Punkt 1 und 2 des westlichen Papiers zu sprechen, und machte dadurch das gemeinsame Ergebnis der Botschaftsratssitzung zunichte. Er beharrte auf den sowjetischen Einschränkungen zu den Punkten 1 und 2 (Handeln der Vier Mächte „im Rahmen ihrer Zuständigkeit“; Hinweis auf die Normen des Völkerrechts) und erklärte die Punkte 4 und 5 des alliierten Papiers für unannehmbar. Für die Punkte 1 bis 3 legte er neue Formulierungen in schriftlicher Form vor (Anlage 2<sup>8</sup>), die im wesentlichen seine mündlichen Vorschläge vom 16.11.<sup>9</sup> wiederholten, sie jedoch aus unserer Sicht noch verschlechterten (Betonung der DDR-Souveränität; Weglassung der Worte „ziviler“ und „von und nach Berlin“ beim Transit; im übrigen fügte er hinzu, daß Vereinbarungen mit der DDR den Vier Mächten zur Kenntnis gebracht werden). Er bezeichnete diese neuen Formulierungen als maximalen Inhalt einer Vereinbarung zwischen den Vier Mächten.

<sup>7</sup> Dem Vorgang beigelegt. Die fünf Vorschläge der Drei Mächte lauteten: „1) Four Powers agree that access to and from Western sectors of Berlin and the FRG by road, rail and waterways for persons and goods should be unhindered and on preferential basis. 2) In order to ensure that Western sectors can develop widest possible range of contacts with the outside world, Four Powers will strive to avoid complications on access routes and to facilitate movements of persons and goods in and out of those sectors. 3) They agree that, in case of goods and persons in transit traffic between Western sectors and Federal Republic, control procedures should be limited to identification only. In order to facilitate unhindered access to and from Berlin, they agree that specific measures should be taken to include use of sealed vehicles and trains for transit traffic of goods, abolitions of visas and other charges on travelers, freedom from inspection of baggage for persons in transit, opening of new border crossing points for road and rail, and use of non-stop express trains and buses for transit passengers. 4) Procedures regulating movement of persons and goods will be held to minimum consistent with orderly technical operation of the access routes! No minderance of delay will be imposed for reasons not related to such technical operations. 5) Four Powers will establish some continuously available arrangement for consultation with view to avoiding conflicts on access questions and for dealing quickly and efficiently with any complications involving surface traffic in order to facilitate smooth flow of persons and goods by surface routes.“ Vgl. VS-Bd. 4510 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>8</sup> Dem Vorgang beigelegt. Die sowjetischen Formulierungsvorschläge lauteten: „1) The Governments of the USSR, USA, UK and France, acting within the scope of their responsibilities and competence, will appropriately facilitate the widest possible range of peaceful ties and contacts between West Berlin and the outside world. 2) The Government of the USSR, by agreement with the Government of the GDR, will bring to the notice of the Governments of the USA, United Kingdom and France that transit to West Berlin of civilians and goods from the FRG and back by road, rail and waterways of the GDR will operate uninterruptedly in accordance with the generally accepted standards of international law and on a preferential basis. This shall not affect Four Power agreements and decisions in effect and presupposes that due account be taken of the sovereignty of the GDR. 3) Specific arrangements concerning questions of transit will be the subject of agreement between the Government of the GDR and the Senat of West Berlin and the Government of the FRG respectively and will be brought to the attention of the Four Powers.“ Vgl. VS-Bd. 4510 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>9</sup> Zum zehnten Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vom 16. November 1970 vgl. Dok. 557.

Zu den Details wollte sich Abrassimow erst beim nächsten Botschaftertreffen nach den Konsultationen mit der DDR<sup>10</sup> äußern. Er kündigte an, daß sie Gegenstand einer gemeinsamen Erklärung (joint statement) der BRD, der DDR und des Senats sein sollten. Darin könnte vieles von den alliierten Vorschlägen verwendet und einiges hinzugefügt werden. Er könne dies jedoch nur erörtern, wenn die Frage der Bundespräsenz befriedigend gelöst werde.

Abrassimow erklärte mehrfach, daß die Sowjets mit der DDR konsultierten und nur im Einvernehmen mit Ostberlin handeln könnten und daß die Souveränität der DDR berücksichtigt werden müsse.

## 2) Verhältnis West-Berlin – BRD

In der Diskussion über dieses Thema am Nachmittag wies Botschafter Rush darauf hin, daß die alliierte Bereitschaft, die Beschränkung der Bindungen in eine Vier-Mächte-Vereinbarung aufzunehmen, ein wesentliches Zugeständnis sei. Er betonte die Bedeutung, die die Alliierten einer sowjetischen Hinnahme der Außenvertretung Westberlins durch die Bundesrepublik beimessen. Jackling erklärte dies zu einer Bedingung für ein westliches Entgegenkommen in der Frage einer sowjetischen Vertretung in West-Berlin. Rush führte erstmals die westliche Bereitschaft in die Gespräche ein, die Bundesbehörden in Berlin als Verbindungsstellen zu kennzeichnen und dem Bundesbevollmächtigten zu unterstellen; außerdem deutete er die Möglichkeit eines NPD-Verbots an.

Abrassimow nannte die westlichen Vorschläge zur Bundespräsenz unbefriedigend. Zur Außenvertretung sagte er, daß die Sowjets die Substanz dieser Fragen gegenwärtig prüften. Die Abhaltung internationaler Konferenzen und Veranstaltungen internationaler Organisationen in Berlin könnte er vielleicht akzeptieren, nicht aber die Beteiligung von Westberlinern an Organisationen der Bundesrepublik und deren internationalen Austausch. Er versuchte – auf persönlicher Grundlage – den Alliierten auszureden, auf der Ausstellung von Bundespässen für Westberliner und der Einbeziehungen West-Berlins in Verträge der Bundesrepublik zu bestehen. (Den konsularischen Schutz erwähnte er nicht.)

## 3) Sowjetische Taktik

Abrassimow verschärfte seinen Ton gegen Ende der Sitzung. Er drohte, daß Moskau und Ostberlin reagieren müßten, wenn die Bundesaktivitäten in West-Berlin sich weiter so entwickelten wie in letzter Zeit. Im Falle von Bundestags-sitzungen würden die Sowjets Maßnahmen auch in den Luftkorridoren zu treffen haben. Wenn die Alliierten auf ihrem Recht bestünden, die Bindungen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik zu bestimmen, so würden Sowjetunion und DDR auf ihrem ausschließlichen Recht bestehen, die Transitfragen zu entscheiden. Da die drei Botschafter in der Frage der Bundespräsenz offenbar unbeweglich seien, wäre es vielleicht besser, die DDR mit Bundesregierung und Senat darüber verhandeln zu lassen.

Als der britische Botschafter daraufhin fragte, ob das nächste Botschaftsrats-treffen überhaupt sinnvoll sei, mäßigte Abrassimow seinen Ton und setzte sich nachdrücklich für die Einhaltung dieses Termins ein.

<sup>10</sup> Der sowjetische Außenminister Gromyko hielt sich am 25. November 1970 in Ost-Berlin auf.

### III. Bewertung

Die Alliierten bezeichneten in der Bonner Vierergruppe die letzte Sitzung als die bisher schwierigste und enttäuschendste von allen. Die Gespräche traten auf der Stelle, da Abrassimow offenbar kein Interesse hatte, sie voranzubringen.

Mögliche Gründe für das sowjetische Verhalten sind

- Schwierigkeiten in den Konsultationen mit der DDR;
- gewachsenes Vertrauen in die Stabilität der Bundesregierung nach den Landtagswahlen in Hessen<sup>11</sup> und Bayern<sup>12</sup>; seitdem scheinen sich die Sowjets weniger unter Zeitdruck zu fühlen und werden möglicherweise versuchen, die Ratifizierung des Moskauer Vertrages ohne wesentliche Zugeständnisse in Berlin zu erreichen;
- der Versuch, die Verhandlungen zwischen Bundesrepublik und DDR über den „Transit“ in Gang zu setzen, ohne vorher eine mehr als minimale Vier-Mächte-Vereinbarung über den Zugang zu schließen und ohne ein Mandat zu erteilen; die Sowjets könnten dann zusehen, auf welcher Ebene der Zugangsgespräche sie mehr erreichen.

### IV. Weiteres Procedere

In der Bonner Vierergruppe erläuterte der deutsche Vertreter am 24. November gemäß dem Ergebnis der Besprechungen vom vergangenen Sonntag<sup>13</sup> mit den Staatssekretären Frank und Bahr unsere Bedenken gegen den inoffiziellen Vorschlag Kwizinskijs, die Zugangsdetails in einer DDR-Erklärung aufzunehmen, die von den Sowjets mit Begleitschreiben an die Drei Mächte übermittelt würde. Der französische und der britische Botschaftsrat haben Kwizinskij inzwischen wissen lassen, daß sie die amerikanische Haltung teilten, diesen Vorschlag unter bestimmten Bedingungen zu erörtern. Der deutsche Vertreter betonte die Gefahr, die darin läge, wenn später eine einseitige Erklärung der DDR als Ausfluß ihrer souveränen Rechtsposition als wesentliche Rechtsgrundlage einer Zugangsregelung erscheine; auch wenn später die Sowjetunion und die Vier Mächte diese Erklärung in irgendeiner Form übernähmen, könnte ihr Charakter nicht geändert werden. Es sei vital, eine Vier-Mächte-Vereinbarung über das grundlegende Prinzip des unbehinderten und bevorrechtigten Zugangs zu erhalten. Es wäre nicht gerechtfertigt, für die Mitwirkung der DDR an einer Zugangsregelung Zugeständnisse in der Status-Frage zu machen. Kein möglicher Inhalt einer DDR-Erklärung könne ausreichen, um die darin liegenden Gefahren aufzuwiegen.

Wir schlugen deshalb vor, daß statt einer einseitigen, rechtsbegründeten DDR-Erklärung beide deutsche Seiten Erklärungen abgäben, mit denen sie die Vier Mächte über ihre Vorstellungen zum Inhalt einer innerdeutschen Zugangsvereinbarung vorab unterrichten. Beide Erklärungen sollten im Ergebnis überein-

<sup>11</sup> Die Landtagswahlen in Hessen fanden am 8. November 1970 statt. Zum Ergebnis vgl. Dok. 529, Anm. 2..

<sup>12</sup> Bei den Wahlen am 22. November 1970 zum Bayerischen Landtag erhielten die CSU 56,4 % der Stimmen, die SPD 33,3 %, die FDP 5,5 % und die NPD 2,9 %. Gegenüber der Landtagswahl 1966 konnten CSU und FDP ihre Ergebnisse verbessern, SPD und NPD büßten Stimmen ein. Während die FDP damit wieder den Einzug in den Bayerischen Landtag erreichte, war die NPD dort nicht mehr vertreten.

<sup>13</sup> 22. November 1970.



stimmen und den wesentlichen Inhalt einer innerdeutschen Vereinbarung wiedergeben. Der Inhalt dieser Erklärung sollte deshalb zunächst von den Vier Mächten untereinander und mit dem jeweiligen deutschen Partner konsultiert werden. Wenn Einvernehmen zwischen den Vier Mächten darüber hergestellt sei, sollten die deutschen Seiten ihren Verhandlungsauftrag erhalten und die Vereinbarungen entsprechend abschließen. Die Rechtsgrundlage dieses Teils einer Zugangsregelung würde dann eine vertragliche Vereinbarung und nicht eine *ex gratia*-Erklärung der DDR sein. Die Alliierten sollten deshalb den sowjetischen Vorschlag nicht a priori zurückweisen, aber ihn in dieser Weise umzuformen versuchen.

Der französische Vertreter stimmte den deutschen Bedenken weitgehend zu. Der amerikanische und britische Vertreter wiesen darauf hin, daß es interessant und risikolos wäre, sich von den Sowjets über den Inhalt einer möglichen DDR-Erklärung gemäß dem Kwizinskij-Modell ins Bild setzen zu lassen. Wenn er unbefriedigend sei, könne man den Vorschlag immer noch zurückweisen oder qualifizieren. Wir müßten aber angesichts der schwierigen Verhandlungslage den Wert unserer verschiedenen Wünsche hinsichtlich Form und Inhalt einer Zugangsregelung sorgfältig gegeneinander abwägen. Sie äußerten sich skeptisch gegenüber dem deutschen Vorschlag von parallelen Erklärungen der Bundesrepublik und der DDR. Alle drei alliierten Vertreter baten um ein kurzes Papier über die deutschen Vorstellungen.

Wir müssen diese Fragen genau prüfen. Dazu wird eine besondere Vorlage vorbereitet.<sup>14</sup>

Staden

VS-Bd. 4510 (II A 1)

<sup>14</sup> Für die Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden vom 7. Dezember 1970 vgl. Dok. 591.

569

### Ministerialdirektor von Staden an die Handelsvertretung in Warschau

**II A 5-82.00-94.20-3585/70 VS-vertraulich Aufgabe: 25. November 1970, 17.53 Uhr<sup>1</sup>**  
**Fernschreiben Nr. 433**  
**Citissime nachts**

Auf Nr. 639 vom 25.11.1970<sup>2</sup>

1)<sup>3</sup> Das Deutsche Rote Kreuz hat fernschriftlich Polnisches Rotes Kreuz um Terminvorschlag für erste Besprechung über künftige Zusammenarbeit in humanitären Fragen gebeten.

Polnisches Rotes Kreuz hat fernschriftlich wie folgt geantwortet: „...<sup>4</sup> teilen wir höflich mit, daß die von Ihnen angeführte Sache erledigt wird. Zu gegebener Zeit geben wir Ihnen Termin und Ort des Treffens unserer Delegationen bekannt.“

Wir sind<sup>5</sup> über diese vage Antwort besorgt: Da Durchführung der in Aussicht genommenen Maßnahmen zur beschleunigten Abwicklung von Umsiedlungsanträgen nach Unterzeichnung des Abkommens einsetzen soll (Ziff. III der Vertraulichen Informationen<sup>6</sup>), halten wir eine rasche<sup>7</sup> erste Abstimmung zwischen den beiden Rotkreuz-Gesellschaften für notwendig. Eine erste Besprechung auf Arbeitsebene (an der von deutscher Seite voraussichtlich die Herren Wagner und Ohlsen vom Roten Kreuz teilnehmen würden) sollte nach unserer Auffassung möglichst bald stattfinden. Es wäre gut, wenn dies schon bei Unterzeichnung der Fall wäre.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Der Drahterlaß wurde von Vortragender Legationsrätin Finke-Osiander konzipiert.

<sup>2</sup> Botschafter Emmel, z. Z. Warschau, teilte mit: „Vizeminister Winiewicz ist heute, Mittwoch 25., um 20.00 Uhr zum Abendessen in meinem Hause. Ich bitte daher um Citissime-Unterrichtung (privat Telefon Warschau 176407), falls aufgrund des Gesprächs DPol mit Piątkowski sich Fragen ergeben, die mit W. besprochen werden sollten. Falls keine Weisung eintrifft, erscheint es mir angebracht, von mir aus Herrn Winiewicz auf die Bedeutung hinzuweisen, die wir der in Ziffer 1 des Bezugserlasses erwähnten Voraussetzungen beimessen.“ Vgl. VS-Bd. 8967 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970. Ziffer 1 des Drahterlasses Nr. 431 des Ministerialdirektors von Staden vom 24. November 1970 an Emmel lautete: „MD Sahm teilte im Auftrag von StS Bahr mit, daß das Bundeskanzleramt von folgendem Procedere in bezug auf die Bekanntgabe des Unterzeichnungstermins ausginge: Zunächst müsse Einigung über den Wortlaut der Erklärung erzielt werden, mit der die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen bei Inkrafttreten des Vertrages bekanntgegeben werden soll, und zwar gelegentlich des Unterzeichnungsakts. Erst unter dieser Voraussetzung könne Wortlaut und Zeitpunkt der Erklärung vereinbart werden, mit der beide Regierungen Termin der Unterzeichnung ankündigen.“ Vgl. VS-Bd. 8967 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>3</sup> Die Ziffer 1) wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Bitte bei Gespräch mit Vizeminister Winiewicz auch folgende Fragen ansprechen.“

<sup>4</sup> Auslassung in der Vorlage.

<sup>5</sup> Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „seien“.

<sup>6</sup> Für den vertraulichen Teil der „Information“ der polnischen Regierung vom 18. November 1970 über humanitäre Fragen vgl. Dok. 551, Anm. 4.

<sup>7</sup> Dieses Wort wurde von Ministerialdirektor von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „unverzögliche“.

<sup>8</sup> Der Passus „bald stattfinden ... der Fall wäre“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Ministerialdirektors von Staden zurück. Vorher lautete er: „noch vor dem Besuch von Bundeskanzler Brandt stattfinden“.

2) Uns liegen Nachrichten darüber vor, daß im Zusammenhang mit der für den 4. Dezember in Polen geplanten Volkszählung die mit der Durchführung beauftragten Helfer zum Teil davon abrieten, bei den Fragen nach Muttersprache und Nationalität „deutsch“ eintragen zu lassen. Derartige Meldungen würden begreiflicherweise hier Beunruhigungen wecken.

3) In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß möglichst bald eine erhebliche Steigerung der Umsiedlungsrate fühlbar werden sollte, die im Durchschnitt der letzten Jahre 9000 bis 10000 Personen betragen hat. (In diesem Jahr ist die Zahl allerdings auf etwa 6000 zurückgegangen, da die polnische Seite die weitere Abwicklung von Umsiedlungsanträgen offenbar im Augenblick zurückhält).

4) Bitte machen Sie von den vorstehenden Elementen im Gespräch mit Winiewicz den Ihnen geeignet erscheinenden Gebrauch.<sup>9</sup> Wir sollten die polnische Seite mit unseren Überlegungen zu den humanitären Fragen vertraut machen, jedoch jeden Eindruck vermeiden, als stellten wir die Unterzeichnung durch den Herrn Bundeskanzler in einen anderen Zusammenhang als den<sup>10</sup> der Verständigung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen.<sup>11</sup>

Staden<sup>12</sup>

**VS-Bd. 8967 (II A 5)**

*Fortsetzung Fußnote von Seite 2124*

Eine erste Besprechung fand bereits vom 1. bis 4. Dezember 1970 in Warschau statt. Vgl. dazu Dok. 588, Anm. 14.

<sup>9</sup> Am 25. November 1970 führte Botschafter Emmel, Warschau, ein Gespräch mit dem polnischen Stellvertretenden Außenminister. Emmel teilte mit, Winiewicz habe erklärt, daß die polnische Regierung bislang keine Zeit gehabt habe, das Polnische Rote Kreuz über den Inhalt der Vereinbarung zu unterrichten. Er halte „einen ersten Kontakt beider Gesellschaften nach Möglichkeit noch vor der Unterzeichnung für gut“ und werde sich „in diesem Sinne mit dem Polnischen Roten Kreuz in Verbindung setzen“. Allerdings befinde sich dessen Präsident, Rutkiewicz, in den nächsten Tagen auf Auslandsreise. Empfehlenswert sei daher „eine Wiederholung des deutschen Vorschlags einer ersten Besprechung auf Arbeitsebene unter Angabe eines genauen Datums“. Hinsichtlich der Bearbeitung von Umsiedlungsanträgen habe Winiewicz erläutert, daß die geringe Zahl in Zusammenhang gestanden habe mit der Tatsache der Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und Polen: „Sie würde jetzt aber schnell steigen, und eine Zahl von etwa 20000 oder mehr wäre wohl mit Sicherheit für das Jahr 1971 anzunehmen.“ Auf die Frage der Volkszählung habe Emmel „der Weisung entsprechend nur in einer allgemeinen Form hinweisen“ können. Es sei zu erwarten, „daß ohne genaue Angaben von polnischer Seite alle eventuellen Manipulationen rundweg abgestritten“ würden. Vgl. den Drahtbericht Nr. 641 vom 26. November 1970; VS-Bd. 8967 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>10</sup> Der Passus: „stellten wir ... als den“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Ministerialdirektors von Staden zurück. Vorher lautete er: „sei die Unterzeichnung durch den Herrn Bundeskanzler von anderen préalables abhängig als“.

<sup>11</sup> Am 26. November 1970 berichtete Botschafter Emmel, Warschau, von einem Gespräch mit dem polnischen Stellvertretenden Außenminister vom Vorabend. Dabei habe Winiewicz vorgeschlagen, bei der Unterzeichnung des Warschauer Vertrags zu erklären, daß die diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Polen „nach dem Inkrafttreten des Vertrages“ aufgenommen werden sollten. Von polnischer Seite sei erläutert worden, dies bedeute „die Aufnahme diplomatischer Beziehungen ‚wenige Tage nach Inkrafttreten des Vertrages‘“. Emmel fuhr fort: „Ich bezeichnete diese Formulierung als nicht präzise und schlug statt dessen vor: ‚Aufnahme der diplomatischen Beziehungen gleichzeitig mit Inkrafttreten des Vertrages‘. Winiewicz erklärte jedoch, daß es ihm schon große Mühe gebracht habe, seine Formel im Ministerrat durchzusetzen, eine Änderung jetzt auch nicht möglich sei, da Gomulka erst am 26. aus Budapest zurückkehre.“ Emmel wies darauf hin, daß ein genauer Termin vereinbart werden sollte, um zu verhindern, „daß die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen von weiteren zusätzlichen Bedingungen abhängig gemacht“ werde. Vgl. den Drahtbericht Nr. 640; VS-Bd. 8967 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

Vgl. dazu auch Dok. 579.

<sup>12</sup> Paraphie.