

die jordanischen Vorstellungen bestätigt oder zumindest vorangetrieben werden könnten.

(Das Gespräch dauerte 1 Stunde).

Referat I B 4, Bd. 477

605

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well

II A 1-84.20/11-2429/70 geheim

17. Dezember 1970

Herrn D Pol¹

Betr.: Vier-Mächte-Gespräche über Berlin;

hier: Vergleich der Vorschläge Abrassimows vom 10. Dezember² und des deutschen Basispapiers vom 4. November 1970³

Abrassimows Vorschläge

Deutsches Basispapier

(Unterschiedliche Formulierungen, die in beiden Texten enthalten sind, wurden durch unterstrichen;
Formulierungen, die nur in einem Text enthalten sind, wurden durchgehend unterstrichen, in dem anderen Text durch Auslassungen gekennzeichnet;
ein Satz, der in beiden Papieren an verschiedenen Stellen enthalten ist, wurde durch * gekennzeichnet.)

The Governments of the USSR,
US, UK and France

Die Vertreter der Regierungen der
Französischen Republik, des Vereinigten
Königreichs Großbritannien und
Nordirland, der Union der Sozialisti-
schen Sowjetrepubliken und der Ver-
einigten Staaten von Amerika sind
– auf der Grundlage der Rechte und
Verantwortlichkeiten ihrer Regie-
rungen.

...

Fortsetzung Fußnote von Seite 2289

Amman drängte. Vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Hille, z. Z. Bonn, vom 22. Dezember 1970; Referat I B 4, Bd. 477.

¹ Hat Ministerialdirektor von Staden am 17. Dezember 1970 vorgelegen, der handschriftlich die Weiterleitung an Staatssekretär Frank verfügte.

Hat Frank am 18. Dezember 1970 vorgelegen.

² Zum zwölften Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vom 10. Dezember 1970 vgl. Dok. 598.

³ Vgl. Dok. 515.

in accordance with the agreements and decisions of the Four Powers in effect, which remain unaffected, taking into account the existing situation and territorial realities, guided by the desire to contribute on this basis to eliminating tensions in the center of Europe and preventing complications from arising in this area,

have agreed on the following:

A. The Governments of the USSR, US, UK, and France are of the unanimous view that in the area of their respective responsibility and competence the use of force or the threat of the use of force should not take place.

* They will resolve possible disputes exclusively by peaceful means.*

B. They are of the unanimous view that the status existing in that area, irrespective of the views that exist on political-juridical questions, cannot be changed through unilateral measures.

C. They are of the unanimous view that ... anything that in accordance with the generally accepted norms of international law would be tantamount to interference in the internal affairs of others or could violate their sovereign rights and public safety and order, is to be avoided.

- ausgehend von den Vereinbarungen und Entscheidungen der Vier Mächte, die unberührt bleiben,
- in Anbetracht der wirklich bestehenden Lage ...,
- in dem Wunsche, ... die Spannungen im Zentrum Europas abzubauen und Komplikationen in diesem Gebiet zu vermeiden,

wie folgt übereingekommen:

1) Die vier Regierungen sind sich darin einig, daß in dem Gebiet ihrer ... Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten die Anwendung oder Androhung von Gewalt unterbleiben muß.

2) Sie sind darin einig, daß der gültige Status in diesem Gebiet ... nicht durch einseitige Maßnahmen verändert werden darf.

3) Sie sind sich einig, daß unter Wahrung der Grundrechte und Grundfreiheiten alles vermieden werden muß, was nach den allgemeinen Regeln des internationalen Rechts einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer gleichkäme oder geeignet wäre, ... die öffentliche Sicherheit und Ordnung anderer zu stören.

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

van Well

606

Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-17952/70 geheim
Fernschreiben Nr. 2640
Citissime

Aufgabe: 18. Dezember 1970, 11.00 Uhr¹
Ankunft: 18. Dezember 1970, 17.17 Uhr

Betr.: Berlin-Verhandlungen

Sprach Kissinger gestern, nachdem er am Nixon/Heath-Gespräch² teilgenommen hatte. Er fragte, ob wir unseren Vorschlag, die Berlin-Verhandlungen „konferenzähnlich“ fortzusetzen³, als eine Minister- oder Ministerstellvertreter-Konferenz verstanden wissen wollten, die terminlich wahrscheinlich größte Schwierigkeit bereite. Ich antwortete, das sei nicht der Fall. Der Vorschlag ziele nicht auf einen anderen Level der Verhandlungen ab, sondern wir dächten an ein bis zwei Wochen lang aufeinanderfolgende Sitzungen der Botschafter. Der Level der Verhandlungen sei natürlich Sache der Drei Mächte. Ich möchte aber die Gelegenheit benutzen, um zu sagen, daß Botschafter Rush Hervorragendes leiste und bei uns volles Vertrauen und große Anerkennung finde. Heath, mit dem Nixon offenbar das Berlin-Thema bei der ersten Unterredung als eines gestreift hatte, das man noch gründlicher erörtern müsse, schien sich auch darüber, was „konferenzähnlich“ bedeuten solle, nicht klar gewesen zu sein. Vielleicht ist es nützlich, wenn wir auch in London und Paris zu dem Begriff nähere Erläuterungen geben.⁴

Kissinger fuhr dann fort, es scheine in Bonn einiges Gerede zu geben, die USA zögerten die Berlin-Verhandlungen hin.⁵ Man solle ihm eine einzige amerikanische Verhaltensweise nennen, die eine solche Unterstellung rechtfertige. Wir

¹ Hat Ministerialdirektor von Staden vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent Simon verfügte und handschriftlich für Referat II A 1 vermerkte: „Was wird geantwortet?“

Hat Simon vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well vorgelegen, der handschriftlich für Legationsrat I. Klasse Bräutigam vermerkte: „Bitte Ihren Vermerk über die K[onsultations]B[esprechung] an die 5 gr[ößen] Botschaften schicken!“ Vgl. dazu Anm. 4.

² Premierminister Heath hielt sich vom 16. bis 18. Dezember 1970 in den USA auf.

³ Vgl. dazu das Schreiben des Bundeskanzlers Brandt vom 15. Dezember 1970 an Premierminister Heath, das gleichlautend an Präsident Nixon und Staatspräsident Pompidou gesandt wurde; Dok. 600.

⁴ Am 22. Dezember 1970 übermittelte Vortragender Legationsrat I. Klasse van Well den Botschaften in London, Moskau, Paris und Washington seine Aufzeichnung vom 21. Dezember 1970 über die Sitzung der Bonner Vierergruppe vom 18. Dezember 1970. Vgl. dazu den Drahterlaß Nr. 6164; VS-Bd. 4512 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

Für einen Auszug aus der Aufzeichnung vgl. Dok. 612, Anm. 3.

⁵ Dazu notierte Horst Ehmke im Rückblick: „In den Vereinigten Staaten machten sich gerade am Thema Berlin mancherlei Bedenken und Widerstände gegen unsere Ostpolitik fest. Es gab sie nicht nur in Kreisen der Regierung, sondern auch in Gruppen, die für die Beziehungen zu Deutschland von besonderer Bedeutung waren, vor allem in den Gewerkschaften und in den jüdischen Organisationen. [...] Schon im September 1970 mußte ich in Washington feststellen, daß man es im State Department mit den Berlin-Verhandlungen nicht eilig hatte. Vermutlich hatte man nicht erwartet, daß wir den Moskauer Vertrag so zügig zustande bringen würden. Nun wollte man sich von uns nicht das Tempo vorschreiben lassen, zumal man die neue deutsche Selbständigkeit ohnehin mit Stirnrunzeln sah.“ Vgl. EHMKE, Mittendrin, S. 140.

hätten aufs engste zusammengearbeitet und ständig koordiniert. Derartige Vorwürfe wären nicht nur ungerechtfertigt, sondern auch schädlich für unsere Beziehungen. Er hoffe, niemand denke daran, die Amerikaner für ein etwaiges Scheitern von Verhandlungen im vorhinein zum Schuldigen machen zu wollen. Ich sagte, mir sei dieses Gerede unbekannt, und er solle dem keine Bedeutung beimessen. Selbstverständlich denke bei uns niemand an etwas Derartiges. Wir müßten unsere enge Koordination so fortsetzen wie bisher und nun unsere Initiativen verstärken durch substantiierte Vorschläge und durch die intensivere Prozedur der konferenzähnlichen Verhandlungen, die über einen längeren Zeitraum sich nach Möglichkeit täglich folgen sollten. Er sagte Prüfung zu. Ich hatte den Eindruck, daß das vorgeschlagene Verfahren ihm einleuchtet. Ich vermute, daß die amerikanische Antwort, die wohl bald erteilt wird, grundsätzlich zustimmt, aber anregt, zunächst noch das Ergebnis der nächsten Verhandlungen abzuwarten.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 4512 (II A 1)

607

Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-61/70 streng geheim
Fernschreiben Nr. 2642

Aufgabe: 18. Dezember 1970, 12.30 Uhr¹
Ankunft: 18. Dezember 1970, 19.19 Uhr

In einem gestrigen Gespräch² sagte mir Kissinger, die Konsultation und Koordination in den Monaten der beiden ostpolitischen Vertragsverhandlungen sei vollkommen gewesen. Wer etwas anderes behauptet, sei unzureichend informiert. Die Verträge enthielten nichts, was die Interessen der USA beeinträchtige. Besonders der Warschauer Vertrag finde hier warmes Verständnis. Weder der Präsident noch er habe zu irgend jemandem etwas gesagt, was diesem erlaube, die offizielle Stellungnahme des Weißen Hauses zu unserer Außenpolitik als die nicht wirkliche Meinung der amerikanischen Regierung in Zweifel zu ziehen. Von europäischen Verbündeten drängen allerdings im Gegensatz zu deren offiziellen Stellungnahmen manche Stimmen nach Washington, die sich besorgt über die möglichen Folgen der Weiterentwicklung der deutsch-sowjetischen

¹ Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blumenfeld am 21. Dezember 1970 vorgelegen, der handschriftlich die Weiterleitung an Ministerialdirektor von Staden verfügte.
Hat Staden vorgelegen.

² Zum Gespräch des Botschafters Pauls, Washington, mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Kissinger, am 17. Dezember 1970 vgl. auch Dok. 606.

Beziehungen äußerten (vgl. Bemerkung von Präsident Nixon gegenüber Regierendem Bürgermeister Schütz bei dessen Besuch³).

Als ich Kissinger, auf die Acheson-Erklärungen⁴ Bezug nehmend, sagte, wie man wohl in Washington reagieren würde, wenn der Bundeskanzler sich Berater hielte, die einen Tag nach einer Unterredung im Palais Schaumburg den amerikanischen Präsidenten und seine Politik angriffen, meinte er, mein Einwand sei berechtigt. Auf der anderen Seite müsse der Präsident Wert darauf legen, Ansichten der verschiedensten Art und der verschiedenen Lager kennenzulernen, auch wenn manches davon ein „pain in the neck“ sei.

Achesons spitze Zunge zu zügeln, sei keinem Präsidenten gelungen und werde auch in Zukunft nicht gelingen. Auf der anderen Seite sei sicher, daß diese unsere augenblicklichen Kritiker in jeder Krise um Deutschland oder um Berlin sofort und am zuverlässigsten auf unserer Seite stünden, während viele Liberale, die heute unserer Außenpolitik Beifall spendeten, dies täten, weil sie diese benutzen wollten, um ihre Intentionen auf amerikanischen Truppenabzug damit fördern zu können. Wie die Berlin-Mauer Krise 1961 gezeigt habe, gehörten diese im Falle der Not nicht zu unseren zuverlässigsten Freunden, um es vorsichtig auszudrücken.

Was unsere Ostpolitik angehe, habe er persönlich die Sorge und wolle mir das in aller Vertraulichkeit nicht verhehlen, daß bei einem zu stark prononcierten Engagement, die Beziehungen zur Sowjetunion zu verbessern, die Bundesregierung in eine gewisse Abhängigkeit von dem sowjetischen Verhalten geraten und an Bewegungsfreiheit verlieren könne. Ich sagte ihm, daß wir hinsichtlich der sowjetischen Politik ohne jede Illusion seien und uns auch nicht unter Zeitdruck setzen lassen würden. Aber gerade durch das Verstärken eigener Initiati-

³ Botschafter Pauls, Washington, gab am 18. November 1970 Ausführungen des Präsidenten Nixon im Gespräch mit dem Regierenden Bürgermeister von Berlin, Schütz, vom Vortag wieder: „Er verstehe den deutschen Wunsch, mit den osteuropäischen Nachbarn und mit der DDR zu einem Modus vivendi und so weit wie möglich zu einer Normalisierung der Beziehungen zu gelangen. ‚But progress never can be onesided.‘ Die Bundesrepublik Deutschland sei ein souveräner Staat, der seine Entscheidungen selber zu treffen habe. Die Bundesrepublik sei ein enger Bündnispartner der USA. Er zweifle keinen Augenblick, daß die Bundesrepublik wisse, daß ihre wirklichen Freunde im Westen seien (her real friends in the West) und daß sie nichts zum Schaden dieses Bündnisses tun werde, um unsichere Freunde im Osten zu gewinnen (to gain uncertain friends in the East).“ Er sehe, wie die Ostpolitik der Bundesregierung die „innerpolitische Lage ergreife – dividing deeply. Auch manche Besorgnisse europäischer Nachbarn blieben ihm nicht fremd, die man unter dem Stichwort ‚race for Moscow‘ zusammenfassen könne. Das alles beeindrucke ihn nicht.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 2424; VS-Bd. 4549 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1970.

⁴ Am 10. Dezember 1970 berichtete Botschafter Pauls, Washington, über Äußerungen des ehemaligen amerikanischen Außenministers gegenüber der Presse im Anschluß an eine Unterredung mit Präsident Nixon. In einem Artikel der „Washington Post“ würden Acheson „Äußerungen zugeschrieben wie: ‚Willy Brandt should be cooled off‘, ‚to slow down the mad race to Moscow‘. Andere kritische Äußerungen beziehen sich auf die Berlin-Verhandlungen und ‚There are fears in Washington that the German Chancellor will settle for too little.‘“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 2572; Referat II A 1, Bd. 1167.

Am 13. Dezember 1970 informierte Pauls über ein Gespräch mit Acheson. Zu seiner Darlegung der Deutschland-Frage habe Acheson bemerkt, „das sei die ‚German frustration‘, wie er sie zum ersten Mal von Kurt Schumacher 1950 präsentiert bekommen habe. Nichts habe sich seitdem geändert.“ Weiter habe Acheson u. a. ausgeführt: „In den beiden Verträgen von Moskau und Warschau hätten wir nur Konzessionen gemacht, ohne etwas zu erlangen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 2598; VS-Bd. 4478 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

ven (Kanzler-Brief zu den Berlin-Verhandlungen⁵) wirkten wir dem Abhängigwerden vom sowjetischen Verhalten am besten entgegen. Die durch die Geographie gegebenen Abhängigkeiten könnten weder übersehen noch ausgeräumt werden. Sie seien keine deutsche, sondern alliierte Verantwortlichkeit von 1945.

Ich erläuterte dann Kissinger noch, daß die Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa sich unter rein kommerziellen Bedingungen zu entwickeln hätten und darum ihr Ausmaß begrenzt sei und darin nichts Dramatisches liege. Er nahm das mit gewissem Interesse hin deutlich machen⁶, daß der Präsident und er sich über diesen Komplex keine besondere Sorge machen. Nicht aus dieser Unterredung mit Kissinger, sondern aus anderer Gelegenheit weiß ich jedoch, daß Helmut Sonnenfeldt (Europareferat bei Kissinger im Weißen Haus) zur Ostpolitik Bedenken äußerte, daß sie einen übermächtigen Sog auf die europäische Wirtschaft und Technologie auslösen und in den osteuropäischen Ländern statt Evolution Revolution fördern und so erhebliche Risiken heraufbeschwören könne. Außerdem verfolge er mit Sorge, daß die innenpolitische Auseinandersetzung darum die innere Stabilität der Bundesrepublik mindern könne. Kissinger erwähnte von diesen Sonnenfeldtschen Bedenken nichts. Generell habe ich den Eindruck, daß die im Sommer akut gewesene Sorge um die Entwicklung der innenpolitischen Stabilität der Bundesrepublik hier im Abklingen ist und einer größeren Zuversicht Platz macht. Kissinger sagte mir abschließend, es sei nicht nötig, das immer zu wiederholen, aber er wolle mir doch sagen, daß der Präsident vollkommenes Vertrauen zum Bundeskanzler und deshalb auch zu dessen Politik habe.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 3600

⁵ Für das Schreiben des Bundeskanzlers Brandt vom 15. Dezember 1970 an Premierminister Heath, das gleichlautend an Präsident Nixon und Staatspräsident Pompidou gesandt wurde, vgl. Dok. 600.

⁶ Unvollständiger Satz in der Vorlage.

608

Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden**I B 3-82.00-90.06-3497/70 VS-vertraulich****22. Dezember 1970¹**Über Herrn Staatssekretär² dem Herrn Minister

Betr.: Unsere Beziehungen zu Guinea

hier: Reaktion auf die Forderung Sékou Tourés nach Abberufung unseres Botschafters in Guinea³

Mit der Bitte um Zustimmung

- zu vorgeschlagenem Vorgehen
- zum beiliegenden Entwurf eines Antwortschreibens des Herrn Bundespräsidenten⁴ und zur Weiterleitung an den Herrn Bundespräsidenten.

Der Präsident der Republik Guinea hat mit beiliegendem Schreiben vom 17. Dezember 1970⁵ die Abberufung von Botschafter Lankes gefordert. Sékou Touré begründete diesen Schritt damit, daß Botschafter Lankes bei der Vorbereitung und Durchführung der kürzlichen Invasion Guineas⁶ mit den portugiesischen Behörden in Bissao und mit Persönlichkeiten in Lissabon in Verbindung gestanden habe.

Im übrigen ist der Tenor des Schreibens betont freundlich: Hoffnung auf Fortsetzung freundschaftlicher Zusammenarbeit; keine Publizität; Bitte um baldige Entsendung neuen Botschafters.

¹ Durchschlag als Konzept.

Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Eger konzipiert.

Ministerialdirektor von Staden vermerkte handschriftlich für Referat I B 3: „Vorbildliche Aufzeichnung. Bitte nach Billigung durch StS zirkulieren als Muster.“

Hat den Ministerialdirigenten Gehlhoff und Müller am 22. Dezember 1970 vorgelegen.

² Paul Frank.

³ Mit Schreiben vom 17. Dezember 1970 an Bundespräsident Heinemann forderte Präsident Sékou Touré die Abberufung des Botschafters Lankes, da dieser sich auf der Liste verdächtiger Personen im Zusammenhang mit einer versuchten Invasion in Guinea befinde: „Ces personnes sont formellement accusées de complicité avec les autorités coloniales de Bissao et avec des personnalités résidant à Lisbonne dans la préparation et l'exécution du plan d'aggression contre la République de Guinée.“ Vgl. Referat I B 3, Bd. 807.

⁴ Dem Vorgang beigelegt. Für den undatierten Entwurf vgl. VS-Bd. 2781 (I B 3); B 150, Aktenkopien 1970.

Zum Schreiben des Bundespräsidenten Heinemann vom 23. Dezember 1970 an Präsident Sékou Touré vgl. Anm. 17.

⁵ Dem Vorgang beigelegt. Vgl. VS-Bd. 2781 (I B 3).

Für einen Auszug vgl. Anm. 3.

⁶ Am 21./22. November 1970 landeten Invasionstruppen in einer Stärke von 350 bis 400 Mann an der Küste von Guinea. Nach der Befreiung von guineischen Regimegegnern und inhaftierten Portugiesen aus einem Gefangenenlager sowie einem vergeblichen Angriff auf den Präsidentenpalast in Conakry zogen sich die Truppen wieder zurück. Eine Sondermission der UNO kam zu dem Schluß, „daß der Angriff auf Conakry von See- und Landeseinheiten der portugiesischen Streitkräfte in Zusammenarbeit mit außerhalb des Landes lebenden oppositionellen ‚guineischen Elementen‘ durchgeführt worden“ sei. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1624 des Botschafters Böker, New York (UNO), vom 4. Dezember 1970; Referat I B 3, Bd. 805.

Das Schreiben muß im Zusammenhang mit folgenden Tatbeständen gesehen werden:

- Von Sékou Touré wiederholt gezeigtes Mißtrauen gegenüber Bundesrepublik (Putschversuch des Militärs Frühjahr 1969⁷, Fall Lélouma⁸).
- Sékou Tourés innen- und außenpolitisch gefestigte Position nach kürzlichen Ereignissen in Guinea⁹.
- Sich abzeichnende Aussöhnung mit Frankreich¹⁰ und amerikanische Hilfsangebote¹¹.

⁷ Am 26. Februar 1969 wurden drei guineische Offiziere verhaftet, die an einem „antinationalen Komplott“, gesteuert vom französischen Imperialismus unter Mittäterschaft afrikanischer Regierungen“, beteiligt gewesen sein sollten. Am 17. März 1969 kam es zu weiteren Verhaftungen hochrangiger Offiziere. Legationsrat I. Klasse Lewalter, Conakry, teilte dazu mit: „Bezüge zur Tätigkeit der Bundesrepublik in Guinea wurden bisher weder offiziell noch gerücheweise hergestellt, obwohl bekannt ist, daß drei der Beschuldigten [...] im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben eng mit der Botschaft und dem deutschen Entwicklungshilfepersonal zusammenarbeiteten.“ Vgl. den Schriftbericht Nr. 154 vom 11. März 1969 bzw. den Drahtbericht Nr. 67 vom 20. März 1969; Referat I B 3, Bd. 806.

⁸ Der Erste Sekretär an der guineischen Botschaft, Diallo Lélouma, erklärte am 16. Juni 1970 gegenüber Legationsrat I. Klasse Schmidt, daß er „in Deutschland politisches Asyl erbitten wolle. Sein Botschafter habe ihn zuhause beschuldigt, den Sturz des guineischen Präsidenten vorzubereiten. Würde er seiner Rückberufung folgen, so erwarte ihn ohne die Möglichkeit einer Rechtfertigung oder eines ordentlichen Prozesses mit Sicherheit die sofortige Inhaftierung und möglicherweise die Exekution.“ Vgl. die Aufzeichnung von Schmidt; Referat III B 5, Bd. 863.

Dazu notierte Ministerialdirigent Gehlhoff am 8. Juli 1970, daß die guineische Regierung „in einer möglichen Asylgewährung eine Belastung“ der diplomatischen Beziehungen sehe und zu verstehen gegeben habe, „daß schwerwiegende (nicht näher umrissene) Folgen für den Fall zu erwarten seien, daß Lélouma nicht in acht Tagen entweder nachweislich auf dem Weg nach Conakry oder doch aus der Bundesrepublik ausgewiesen sei“. Vgl. Referat III B 5, Bd. 863.

Botschafter Lankes, Conakry, berichtete am 22. Juli 1970 von Gesprächen mit Mitgliedern der guineischen Regierung: „Sie halten Voraussetzungen für Asyl nach internationalen Gepflogenheiten nicht für gegeben und betrachten die Bindung der Bundesregierung an [das] Grundgesetz als innere Angelegenheit, auf die wir uns in Beziehungen zu Guinea nicht berufen können. Ferner sehen sie selbst in der vorläufigen, jedenfalls aber in einer endgültigen Aufnahme Diallos eine Ermunterung der Gegner des Regimes, die ohnehin bei uns gefördert würden.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 171; Referat III B 5, Bd. 863.

Der Asylantrag von Lélouma wurde am 22. Oktober 1970 abgelehnt.

⁹ Dazu notierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Eger am 9. Dezember 1970: „Mit einem Schlag ist es Sékou Touré jetzt gelungen, von diesen beiden Problemen abzulenken auf den angeblichen ‚imperialistisch-faschistischen‘ Feind Portugal und sogar Solidaritätsbezeugungen von Staaten zu erhalten, von denen er sie bisher nicht erwarten durfte“. Vgl. Referat I B 3, Bd. 805.

¹⁰ Bereits am 3. April 1970 berichtete Botschafter Lankes, Conakry, über erste Kontakte zwischen Guinea und Frankreich seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen im November 1965, „die mit einem für die revolutionäre Diplomatie Guineas erstaunlichen Maß an Diskretion und Behutsamkeit“ angeknüpft worden seien. Verbunden sei dies allerdings mit der Befürchtung, „daß mit der Rückkehr der früheren Kolonialmacht das kulturelle und wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnis wieder auflebe. Eine gewisse Distanz soll den Rückfall in jede Form von Paternalismus verhindern.“ Vgl. den Schriftbericht Nr. 205; Referat I B 3, Bd. 810.

Am 6. November 1970 informierte Lankes über den Besuch einer Delegation des französischen Außenministeriums in Guinea, der „im größeren Rahmen der politischen Wiederannäherung und der erneuten Aufnahme diplomatischer Beziehungen gesehen werden“ müsse. Präsident Sékou Touré brauche angesichts erheblicher wirtschaftlicher Probleme dringend einen außenpolitischen Erfolg: „Die Aussöhnung mit dem früheren Mutterland – ohne Gesichtsverlust – käme da gerade im richtigen Augenblick.“ Vgl. den Schriftbericht Nr. 633; Referat I B 3, Bd. 810.

¹¹ Botschafter Lankes, Conakry, teilte am 2. April 1970 mit, der neue amerikanische Botschafter Sherer habe bei der Übergabe seines Beglaubigungsschreibens bei Präsident Sékou Touré am 31. März 1970 zugesagt, daß die USA, die „in bedeutenden guineischen Industrieobjekten engagiert“

- Unsere Zurückhaltung bei Entwicklungshilfe nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit DDR.¹²
- Inhaftierung deutschen Projektleiters Gewerbeschule.¹³
- Bericht US-Botschafters in Conakry (Anlage)¹⁴, wonach Sékou Touré auf Grund falscher Anschuldigungen durch DDR-Botschafter¹⁵ an deutsche Kollusion mit Portugal glaube und Abbruch Beziehungen ansteuere.

In Betracht kommende Alternativen für unsere Reaktion:

- 1) Botschafter abberufen, ohne zunächst weitere Maßnahmen zu treffen, d.h. auch ohne Herstellung Reziprozität. Voraussichtliche Reaktion Sékou Tourés: kurzfristig keine; wir gewinnen Zeit.
- 2) Abberufung Botschafters, aber Herstellung der Reziprozität, Fortsetzung Beziehungen auf Geschäftsträgerebene. Voraussichtliche Reaktion Sékou Tourés: Abbruch der Beziehungen, Ausweisung deutscher Experten.
- 3) Abberufung Botschafters, Abzug der Experten, aber kein Abbruch der Beziehungen unsererseits. Voraussichtliche Reaktion: Behinderung der Ausreise deutscher Staatsangehöriger, Vorwurf Vertragsbruch.
- 4) Abberufung Botschafters, sofortiger Abbruch der Beziehungen bei gleichzeitigem Abruf aller Experten. Voraussichtliche Reaktion: Behinderung Ausreise deutscher Staatsangehöriger. „Spontane“ Demonstrationen der Bevölkerung mit Gefahr für deutsche Staatsangehörige.

Bei unserer Entscheidung sind folgende Daten zu berücksichtigen:

- Insgesamt etwa 120 Deutsche in Guinea, davon 32 Technische Hilfe-Experten mit ihren Familien, 5 Pioniere mit Familien, 13 Botschaftsangehörige

Fortsetzung Fußnote von Seite 2297

seien, „private Investitionen weiterhin fördern und auch die Hilfe aus dem Food for Peace-Programm fortsetzen“ würden. Vgl. den Schriftbericht Nr. 212; Referat I B 3, Bd. 810.

¹² Am 9. September 1970 wurde zwischen Guinea und der DDR die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vereinbart. Die Botschaft in Conakry wurde am 5. November 1970 angewiesen, „bei nächstem Gespräch mit Sékou Touré von sich aus lediglich Enttäuschung [der] Bundesregierung über Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR zum Ausdruck zu bringen. Evtl. Hinweis auf Zusage Sékou Tourés, uns in jedem Fall vor Änderung seiner Deutschlandpolitik zu unterrichten.“ Falls der guineische Präsident auf die Entwicklungshilfe zu sprechen komme, solle erklärt werden, daß „vertraglich vereinbarte Zusagen“ eingehalten würden. Vgl. den Drahterlaß Nr. 200 des Ministerialdirigenten Müller; Referat I B 3, Bd. 807.

Botschafter Lankes, Conakry, wies am 13. Dezember 1970 auf die Möglichkeit eines Abbruchs der diplomatischen Beziehungen durch Guinea hin, da die Bundesrepublik im Zusammenhang mit dem Invasionsversuch vom November 1970 „unmittelbar hinter Portugal auf der Anklagebank“ sitze: „Befürworter des Abbruchs hätten zum Beweis unserer Komplizenschaft angeführt, die Bundesrepublik habe auffallende Zurückhaltung in der Entwicklungshilfe gezeigt, offenbar in Erwartung eines Umsturzes und in der Absicht, einem neuen Regime die falligen Leistungen als Starthilfe zukommen zu lassen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 307; VS-Bd. 2781 (I B 3); B 150, Aktenkopien 1970.

¹³ Am 18. Dezember 1970 wurde der Leiter der Handwerker-Ausbildungsstätte in Kankan, Seibold, in Conakry verhaftet. Ihm wurde vorgeworfen, nachrichtendienstlich tätig zu sein und sich an der Vorbereitung der Invasion vom 21./22. November 1970 beteiligt zu haben. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 320 des Botschafters Lankes, Conakry, vom 23. Dezember 1970; Referat I B 3, Bd. 806.

Am 19. Januar 1971 teilte die guineische Regierung mit, daß Seibold in der Haft Selbstmord begangen habe.

¹⁴ Dem Vorgang beigelegt. Für den Bericht des Botschafters Sherer, Conakry, vom 20. Dezember 1970 vgl. VS-Bd. 2781 (I B 3).

Für eine weitere Ausfertigung des Berichts vgl. Referat I B 3, Bd. 807.

¹⁵ Günter Fritsch.

- Gesamtentwicklungshilfe ca. 189 Mio. DM,
 - davon: Technische Hilfe 50 Mio. DM,
 - Kapitalhilfe 92 Mio. DM (hiervon 30 noch nicht verausgabt)
 - Ausrüstungshilfe 47 Mio. DM, (davon 3 noch nicht verausgabt)
 (Rechtsfragen werden zur Zeit von V 1 geprüft)
- Privatwirtschaftliche Interessen:

Deutsche Beteiligung in Höhe von etwa 40 Mio. DM an Bauxitprojekt¹⁶, Finanzierung durch ungebundene und gebundene Finanzkredite der KfW mit Bundesgarantie. Schuldner ist private Trägergesellschaft. Hauptanteilseigner sind US-Firmen.
- Ferner ist Wirkung der Anschuldigungen Sékou Tourés und unserer Maßnahmen auf andere afrikanische Länder zu bedenken. Vor allem muß Eindruck vermieden werden, daß Behauptungen der Kollusion mit Portugal nicht ganz unberechtigt sind. Vermutung US-Botschafters, daß Anschuldigungen aus DDR-Quelle stammen, trifft wahrscheinlich zu. Seit Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit DDR hat Botschafter Lankes keinen Zugang mehr zu guineischen Stellen gehabt. Mit normalen Beziehungen zu derzeitiger guineischer Regierung ist unter diesen Umständen auch in Zukunft kaum zu rechnen.

Unter Berücksichtigung der vorstehend genannten Daten und Gegebenheiten schlägt Abteilung Pol vor, zunächst die Alternative 1 zu wählen.

Begründung: Zeitgewinn; läßt weitere Schritte offen; zunächst keine Eskalation von guineischer Seite zu befürchten; Gefährdung deutscher Staatsangehöriger weitgehend ausgeschlossen.

Der beigelegte Entwurf eines Antwortschreibens des Herrn Bundespräsidenten an Sékou Touré folgt dieser Linie.¹⁷ Sollten wir uns zu einem späteren Zeitpunkt entschließen, schärfer zu reagieren, böte sich hierzu die Forderung nach Herstellung von Reziprozität an, die vermutlich zum Abbruch der Beziehungen durch Sékou Touré und zur Ausweisung der deutschen Experten führen würde. Das hätte den Vorteil, daß die deutschen Staatsangehörigen ungefährdet ausreisen könnten und wir nicht in die Lage kommen, unsere vertraglichen Verpflichtungen zur Fortsetzung der Entwicklungshilfe brechen zu müssen. Eine scharfe Reaktion, z.B. durch Veröffentlichung einer Erklärung der Bundesregierung, sollte nach Möglichkeit erst erfolgen, nachdem die zur Zeit in Guinea lebenden deutschen Staatsangehörigen in Sicherheit sind. Das entspricht auch den Vorstellungen der beteiligten Ressorts, insbesondere des BMZ.

¹⁶ Die Fried. Krupp GmbH sollte aufgrund eines Vertrags vom 14. März 1970 mit der Compagnie des Bauxites de Guinée Maschinen zur Erschließung der Bauxitvorkommen bei Boké liefern. Vgl. dazu Referat III B 5, Bd. 864.

¹⁷ Bundespräsident Heinemann teilte Präsident Sékou Touré am 23. Dezember 1970 mit, daß er dessen Wunsch, Botschafter Lankes aus Conakry abzurufen, entsprechen werde. Er sei aber überzeugt, daß eine Überprüfung der gegen Lankes gerichteten Anschuldigungen „ihre völlige Haltlosigkeit ergeben“ werde. Die Bundesregierung werde prüfen, „welche Folgerungen sich für sie aus dieser Angelegenheit ergeben“. Vgl. VS-Bd. 2781 (I B 3); B 150, Aktenkopien 1970.

Botschafter Lankes hat Weisung, zu Schreiben Sékou Tourés Stellung zu nehmen und Abreise vorzubereiten.¹⁸ Abteilung Pol prüft Möglichkeit weiterer Schritte und bereitet Erklärung Bundesregierung für den zu erwartenden Fall vor, daß Angelegenheit bekannt wird.¹⁹

Abteilung III²⁰ hat mitgezeichnet.

Staden²¹

VS-Bd. 2781 (I B 3)

¹⁸ Für den Drahterlaß Nr. 240 des Ministerialdirigenten Müller vom 21. Dezember 1970 vgl. VS-Bd. 2781 (I B 3); B 150, Aktenkopien 1970.

Am 23. Dezember 1970 wurde Lankes „mit sofortiger Wirkung in die Zentrale abgeordnet und gegeben“, mit seiner Familie „so schnell wie möglich abzureisen (möglichst zwischen Weihnachten und Neujahr)“. Vgl. den Drahterlaß des Ministerialdirektors von Staden vom 23. Dezember 1970; VS-Bd. 2781 (I B 3); B 150, Aktenkopien 1970.

Am 24. Dezember 1970 kündigte Lankes seine Abreise aus Guinea für den 28. Dezember 1970 an. Vgl. den Drahtbericht Nr. 326; Referat I B 3, Bd. 807.

¹⁹ Am 29. Dezember 1970 notierte Staatssekretär Freiherr von Braun, die guineische Regierung habe „mit einigen Ausnahmen alle Deutschen – etwa 30 Entwicklungshelfer, mit Familienangehörigen 100 Personen – aus Guinea unter sehr rüden Umständen ausgewiesen“. Sie seien „zum großen Teil von ihrem Arbeitsplatz weggeführt und, ohne ihr Gepäck zusammenstellen zu können, direkt in das Flugzeug verbracht worden“. Bundesminister Scheel vertrete die Ansicht, „daß in diesem Fall ‚sehr hart!‘ reagiert werden müsse. Man solle auch nicht vor dem Äußersten, d.h. dem totalen Abbruch der Beziehungen, zurückschrecken, und zwar so, daß aus unserer Haltung klar hervorgehe, daß wir auch fest entschlossen seien, die Beziehungen nicht wieder aufzunehmen. Es müsse vor der Welt, insbesondere aber vor den Afrikanern klargemacht werden, daß wir uns so nicht behandeln ließen.“ Vgl. VS-Bd. 2781 (I B 3); B 150, Aktenkopien 1970.

Am 29. Januar 1971 brach Guinea die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik ab.

²⁰ Hat Ministerialdirektor Herbst am 22. Dezember 1970 vorgelegen.

²¹ Paraphe.

609

Aufzeichnung des Ministerialdirektors Herbst

III A 1-80.62

22. Dezember 1970¹Über Herrn Staatssekretär² Herrn Minister³ zur Unterrichtung

Betr.: Kooperation mit dem Iran auf dem Mineralölsektor unter Berücksichtigung der Gesamtproblematik der deutschen Mineralölversorgung

Bezug: Ministerweisung auf Direktorenbesprechung am 30. November 1970 (im Zusammenhang mit den von StS Frank bei seinem Aufenthalt in Teheran gewonnenen Eindrücken⁴)

I. Die nachdrücklichen Mahnungen des Schahs und des Ministerpräsidenten Hoveyda, daß wir uns entschlossener als bisher durch direkte Zusammenarbeit mit dem Iran auf dem Mineralölsektor aus der Abhängigkeit von den internationalen Mineralölgesellschaften lösen sollten, stehen in einem engen Zusammenhang mit den seit längerer Zeit geführten deutsch-iranischen Ölverhandlungen.⁵

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse von Bismarck-Osten konzipiert.

² Hat Staatssekretär Freiherr von Braun am 2. Januar 1971 vorgelegen, der handschriftlich für Bundesminister Scheel vermerkte: „Sehr lesenswert.“

Hat Staatssekretär Frank am 7. Februar 1971 vorgelegen.

³ Hat Bundesminister Scheel am 28. Januar 1971 vorgelegen.

⁴ Über die Gespräche des Staatssekretärs Frank mit Schah Reza Pahlevi und Ministerpräsident Hoveyda berichtete Botschafter von Lilienfeld, Teheran, am 29. November 1970, Hoveyda habe Frank auf eine „partnerschaftliche Zusammenarbeit“ auf dem Erdölsektor angesprochen: „Er verstehe unser Zögern nicht und rate uns, uns von dem ‚altmodischen‘ Konzessionssystem mehr auf die direkte Versorgung vom Produzenten zum Konsumenten umzustellen. Auch in der Petrochemischen Industrie hätten wir gute Chancen. Die gefährlichste Konkurrenz für uns seien die Japaner, da diese die Weltmarktpreise unterbieten könnten. [...] Aber wir sollten nicht zu lange zögern. Im Gegensatz zu manchen anderen Ländern, in denen wir uns zur Zeit umschaute, sei die Versorgung im Iran für uns unabhängig von politischen Ereignissen der Zukunft wie auch einer möglichen Enteignung gesichert.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 682; Referat III B 6, Bd. 654.

⁵ Bereits im März 1969 zeigte die iranische Regierung Interesse an einer Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik auf dem Erdölsektor. Seit September 1969 fanden Gespräche statt, die auf iranischer Seite vor allem von der National Iranian Oil Company (NIOC) geführt wurden. Am 16. April 1970 unterbreitete der Vizepräsident der NIOC, Fallah, im Bundesministerium für Wirtschaft den Vorschlag, „iranisches Erdöl für Bevorratungszwecke in der BRD einzulagern“, wobei die Bundesregierung „lediglich die Kosten der Förderung und des Seetransportes [...] sowie die Lagerhaltung zu tragen haben“ würde und den Kaufpreis erst zahlen müsse, wenn sie endgültig über das Erdöl verfügen wolle. Dabei werde allerdings an einen Zeitrahmen von fünf Jahren gedacht. Der Iran wolle „das eingelagerte Erdöl als Beileihungsbasis zur Beschaffung für deutsche Investitionen im Iran verwenden“. Vgl. die Aufzeichnung des Regierungsdirektors Schmidt, Bundesministerium für Wirtschaft; Referat III A 1, Bd. 357.

Beim Besuch des Ministerialdirektors Lantzke, Bundesministerium für Wirtschaft, am 18./19. Oktober 1970 im Iran erläuterte Ministerpräsident Hoveyda „erneut seine Idee einer integrierten Partnerschaft vom Ölfeld bis zur Tankstelle [...]“. Eine direkte Produzenten-Konsumenten-Beziehung sei der Vertragstyp der Zukunft, bei dem der internationale Zwischenhandel ausgeschaltet und der Gewinn – den er auf 25–30 cents pro barrel bezifferte – geteilt werden könne.“ Hoveyda wies zudem darauf hin, daß die internationalen Gesellschaften, bei der die Bundesrepublik bislang überwiegend ihr Erdöl beziehe, „kaum über eigenes Öl verfügten und von ‚Ghadafi & Co.‘ abhängig seien“, Vgl. den Schriftbericht des Botschafters von Lilienfeld, Teheran, vom 28. Oktober 1970; Referat III B 6, Bd. 654.

Diese haben eine Phase erreicht, in der taktische Manöver und Pressionsversuche eine nicht zu übersehende Rolle spielen.

Erstes konkretes Verhandlungsziel ist der Vorratskauf von 10 Mio. t Öl für die vom Kabinett beschlossene Anlage einer Bundesreserve.⁶ Es handelt sich ferner um den Erwerb von Konzessionen im Gebiet von Kermanshah (für DEMINEX)⁷ und – als Junktim damit verbunden – um die Beteiligung an der Finanzierung und am Bau einer Pipeline nach Iskenderun.⁸ Über die Bedeutung dieser Projekte im Rahmen der Gesamtkonzeption unserer Mineralölversorgungspolitik besteht zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für Wirtschaft volle Übereinstimmung.

II. 1) Die außenpolitische Problematik der deutschen Erdölversorgung läßt sich mit den folgenden Hinweisen kennzeichnen:

a) Der deutsche Erdölmarkt wird zu über 75 % von internationalen, miteinander konkurrierenden Erdölgesellschaften beliefert. In diesen multinationalen Gesellschaften ist der amerikanische Einfluß vorherrschend.

b) Den Ölgesellschaften bleibt es überlassen, aus welchen Ländern sie das Öl für den deutschen Markt beziehen. Aus naheliegenden geographischen Gründen ist der Anteil Nordafrikas und des Nahen Ostens, wo etwa 80 v. H. der Weltölreserven liegen, ständig gestiegen. Er beträgt jetzt etwa 92 v. H. der gesamten Öleinfuhr der Bundesrepublik.

c) Die Ölproduktion der internationalen Ölgesellschaften beruht noch zum größten Teil auf dem Konzessionssystem. Die Regierung des Landes, das die Konzession vergibt, erhält „Royalties“; sie erfährt jedoch nicht immer mit Sicherheit, wohin das von ihnen gewonnene Öl geliefert wird. Die hohen Bezüge der Bun-

⁶ Zum Kabinettsbeschluß vom 25. Juni 1970 vgl. Dok. 459, Anm. 2.

⁷ Zur Gründung der „Deutschen Erdölversorgungsgesellschaft mbH“ am 16. Juni 1969 vgl. Dok. 459, Anm. 5.

Am 6. Juli 1970 berichtete Botschafter von Lilienfeld, Teheran, die National Iranian Oil Company habe vier Distrikte im Süden und Südwesten des Iran „für die Vergabe von Ölkonzessionen freigegeben und ausländische Interessenten aufgefordert, sich für die Angebotsabgabe für die Erforschung und Erschließung der vermuteten Ölvorkommen zu qualifizieren“. Die DEMINEX sei am Gebiet um Kermanshah interessiert. Vgl. den Schriftbericht Nr. 852; Referat III B 6, Bd. 654.

⁸ Die iranische Regierung war bemüht, Firmen aus der Bundesrepublik am Bau und an der Finanzierung einer Pipeline nach Iskenderun im Süden der Türkei zu interessieren. Die DEMINEX war dazu grundsätzlich bereit, machte eine Beteiligung aber von einer iranischen Zusage für die Konzession in Kermanshah abhängig. Am 26. August 1970 übermittelte Ministerialdirigent Lebsant der Botschaft in Teheran ein Aide-mémoire für die iranische Regierung, in dem die Bundesregierung darauf hinwies, daß eine Tätigkeit der DEMINEX im Kermanshahgebiet Möglichkeiten zum Ausbau der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen biete, und gab der Hoffnung auf baldige Verhandlungen über die Konzession Ausdruck. Weiter wurde ausgeführt: „Um sich bereits jetzt günstige Transportbedingungen für eine eventuelle Erdölförderung in Kermanshah zu sichern, wäre DEMINEX auch an der Belegung einer entsprechenden Durchsatzkapazität der geplanten Pipeline nach Iskenderun interessiert.“ Lebsant teilte zusätzlich mit, daß es sich „um ein eindeutiges Junktim“ handle. Vgl. den Drahterlaß Nr. 223; Referat III B 6, Bd. 654.

Während Ministerpräsident Hoveyda „die Herstellung eines Junktims zwischen Kermanshah-Konzession und deutschem Obligo für die Pipeline für durchaus erzielbar“ hielt, erklärte Schah Reza Pahlavi im Gespräch mit Botschafter von Lilienfeld, Teheran, am 29. August 1970, „er könne in der von uns gewünschten Form ein Junktim nicht akzeptieren. Die Erteilung der Konzession für Kermanshah müsse unabhängig erfolgen; nur bei ungewöhnlich günstigen Angeboten könne eine Ausnahme von den gesetzlichen Vorschriften gemacht werden.“ Vgl. die Drahtberichte Nr. 397 von Lilienfeld vom 26. August bzw. Nr. 406 vom 30. August 1970; Referat III B 6, Bd. 654.

desrepublik aus Nordafrika und dem Nahen Osten schlagen daher handels- und außenpolitisch nicht zu Buch.

d) Die Ölländer schränken das Konzessionssystem zugunsten einer stärkeren Einschaltung ihrer eigenen nationalen Gesellschaften mehr und mehr ein. Der Einfluß der internationalen Ölgesellschaften geht zurück. Das Risiko, daß sie eines Tages ihre eigenen Ölquellen in den Ölländern des Mittelmeerraumes ganz verlieren, wächst.

e) Die Möglichkeit der Ölgesellschaften, Verluste im Mittelmeerraum durch Rückgriff auf andere Ölquellen, insbesondere in der westlichen Hemisphäre, auszugleichen, wird zusehends geringer. Der Vertreter der USA in der Rohölgruppe der OECD hat bereits erklärt, daß die USA in wenigen Jahren ihre Ölquellen in der westlichen Hemisphäre ganz für den eigenen Bedarf benötigen.

f) In Krisenzeiten werden die ausländischen Ölgesellschaften verpflichtet werden, zunächst die Eigenversorgung ihrer Heimatländer sicherzustellen.

g) Große Sorgen bereitet den internationalen Ölgesellschaften das Transportproblem. Der Tankerbau hält mit dem Anwachsen des Ölbedarfs nicht Schritt (die Werftkapazitäten und die Löscheinrichtungen für Großtanker können nicht schnell genug erweitert werden). Von großer Bedeutung wäre in diesem Zusammenhang die Wiedereröffnung des Suez-Kanals.⁹

h) Der Mittelmeerraum wird noch auf längere Zeit Spannungsgebiet bleiben. Die Frage eines etwaigen nochmaligen Lieferboykotts gegenüber Deutschland¹⁰ muß vorerst noch Bestandteil des außenpolitischen Kalküls in allen Angelegenheiten, die den Nahostkonflikt berühren, bleiben.

i) Die enormen Investitionen, die mit der Ölgewinnung und -verteilung verbunden sind, erfordern die Ausnutzung der vorhandenen Anlagen. Die umfangreichen Anlagen der internationalen Ölgesellschaften außerhalb der Förderländer (z. B. die Raffinerien und Tankstellenketten in Europa) zwingen diese Gesellschaften zur Beschaffung des Rohöls „um jeden Preis“, d. h. sie werden nach Verlust ihrer Konzessionen in den Förderländern mangels ausreichender anderer Ölquellen schließlich auch Rohöl von den Ländern kaufen müssen, die sie systematisch verdrängt oder sogar enteignet haben.

2) Aus den vorstehend skizzierten Fakten lassen sich folgende Zielrichtungen unserer Erdölversorgungspolitik ableiten:

a) Erhaltung, vielleicht sogar Ausweitung des Anteils deutscher Mineralölgesellschaften an der Versorgung des deutschen Marktes.

⁹ Am 6. Juni 1967 ordnete das Oberkommando der ägyptischen Streitkräfte die Sperrung des Suez-Kanals an, nachdem am Vortag israelische Truppen bis zum Suez-Kanal vorgedrungen waren und den Gaza-Streifen sowie den jordanischen Teil von Jerusalem eingenommen hatten.

¹⁰ Am 17./18. Juni 1967 erörterte eine Konferenz der Außenminister der arabischen Staaten in Kuwait ein Ölembargo gegen die Staaten, die Israel unterstützten. Aufgrund der Einwände der meisten ölproduzierenden Staaten beschloß die Konferenz, nur die Lieferungen an die USA und Großbritannien einzustellen, Italien, Frankreich und die Bundesrepublik jedoch weiter zu beliefern. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Gehlhoff vom 23. Juni 1967; VS-Bd. 2577 (I B 4); B 150, Aktenkopien 1967.

Zur Befürchtung, daß die arabischen Staaten auch Boykottmaßnahmen gegen die Bundesrepublik verhängen würden, vgl. AAPD 1967, II, Dok. 245.

b) Diversifizierung der Rohölbezüge, d.h. Verstärkung der Bemühungen um langfristig gesicherte Lieferungen aus Ländern bzw. Regionen in relativ stabiler, d.h. krisenfreier Lage, z.B. Mittlerer Osten (vor allem Iran!), westliche Hemisphäre.

c) Förderung des Pipeline-Baus zur Verkürzung der Tankerwasserwege im Hinblick auf das sehr prekäre Transportproblem, das auch nach der Wiedereröffnung des Suez-Kanals nicht als völlig gelöst gelten kann.

d) Verstärkte direkte Zusammenarbeit mit den staatlichen nationalen Ölgesellschaften der Förderländer des Mittelmeerraums. Die damit verbundene Verbesserung der bilateralen Beziehungen würde auch in der Linie unserer Bemühungen um die politische Absicherung unserer Mineralölversorgung liegen. Empfindlichkeiten der internationalen Ölgesellschaften, die z.T. durch die nationalen verdrängt werden, sprechen hier für ein vorsichtiges schrittweises Vorgehen (vgl. II 1 i). Die praktischen Möglichkeiten direkter Mineralölbezüge von den Förderländern sind ohnehin vorerst noch sehr beschränkt (nicht ausreichende Tankerflotte usw.).

III. Die Bundesregierung hat mit der Gründung der DEMINEX¹¹ und mit dem Kabinettsbeschluß vom Juni d.J., eine Rohölbundesreserve von 10 Mio. t anzulegen¹², erste Konsequenzen aus dem Anwachsen der Versorgungsrisiken auf dem Ölgebiet gezogen. Beides bietet die Möglichkeit, die Abhängigkeit von der Politik der internationalen Ölgesellschaften ein wenig aufzulockern und die vorstehend skizzierten Ziele (II, 2) anzusteuern.

Es kann sich jedoch nur um relativ bescheidene Ansätze handeln, zumal das Investitionsvolumen der deutschen Gesellschaften (vor allem im Verteilersystem und in der Tankerflotte) unvergleichlich kleiner ist als das der großen internationalen Gesellschaften. Noch auf längere Zeit werden die ölreichen, aber investitionsarmen Erzeugerländer einerseits und die investitionsreichen, aber ölarmen (oder zumindest ölarmer werdenden) internationalen Gesellschaften andererseits im beiderseitigen Interesse aufeinander angewiesen bleiben.

Die Tatsache, daß eine von der Bundesrepublik beeinflussbare Erdölversorgungspolitik nunmehr immerhin mit ersten Anfängen möglich geworden ist, erfordert den wohlüberlegten, gezielten Einsatz der geringen Mittel. Die Auswahl des Landes und des Projektes muß langfristig den prekären Besonderheiten der deutschen Rohölversorgung Rechnung tragen und sollte zugleich einen Anreiz für ergänzende Engagements der deutschen Wirtschaft auf dem Gebiet der Mineralölversorgung der Bundesrepublik bieten.

Bei den gegenwärtigen Iran-Verhandlungen gehen wir von dieser Interessenlage aus. Wir sind uns mit dem in Fragen der Mineralölversorgung federführenden Bundesministerium für Wirtschaft einig, daß wir mehr und mehr auf die direkte Zusammenarbeit mit den Erzeugerländern zugehen müssen. In welchen Formen und welchem Tempo dies geschehen kann, wird immer wieder neu und mit

¹¹ An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „In der Deminex sind 8 deutsche Ölgesellschaften zusammengeschlossen; für ihre Tätigkeit im Ausland (Prospektierung etc.) stellt die Bundesregierung in 6 Jahren DM 575 Mio. zur Verfügung.“

¹² An dieser Stelle Fußnote in der Vorlage: „Für die Anlage der Bundesrohölreserve stehen für die Jahre 1971–1975 DM 750 Mio. zur Verfügung. Es ist vorgesehen, sie in unterirdischen Salzkavernen unterzubringen.“

sachverständiger Einsicht in die politischen, wirtschaftlichen und technischen Zusammenhänge zu prüfen sein. Mit dem Bundesministerium für Wirtschaft wird von uns in dieser Frage ständiger Kontakt gehalten.

Herbst

Referat III A 1, Bd. 357

610

Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-18016/70 geheim
Fernschreiben Nr. 2665
Citissime

Aufgabe: 22. Dezember 1970, 10.30 Uhr¹
Ankunft: 22. Dezember 1970

Eingangs der Unterredung, die Bundesminister Ehmke mit Henry Kissinger am 21.12 mittags unter Teilnahme von Martin Hillenbrand, Helmut Sonnenfeldt und mir hatte², unterrichtete der BM über das wiederholte Vorbringen des Gesandten Fessenden, über das ich hier nur in Stichworten zu berichten brauche, da es dort bekannt ist: misgivings over eastern policy, concern over possible crisis of confidence, differences more of tactics and timing, not so much of substance, Erwähnung des David Binder-Artikels der NY Times vor seinem Erscheinen³; auf die Frage, ob er instruiert sei, die Antwort: das nicht, eigene In-

¹ Hat Bundesminister Scheel vorgelegen, der handschriftlich für Staatssekretär Frank vermerkte: „Was heißt ‚wiederholtes Vorbringen des Gesandten Fessenden‘. Wo hat [Fessenden] das vorgebracht. Etwa im AA? Ich bitte sicherzustellen, daß in Zukunft Botschafter und ihre Vertreter ausschließlich mit dem AA verkehren. Abweichungen bedürfen meiner persönlichen Zustimmung.“ Hat Frank vorgelegen. Vgl. VS-Bd. 501 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1970.

² Zum Besuch des Bundesministers Ehmke in Washington am 21. Dezember 1970 vgl. den Artikel „Verstimmungen zwischen Bonn und Washington?“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 23. Dezember 1970, S. 1. Vgl. dazu auch EHMKE, Mittendrin, S. 141.

³ Botschafter Pauls, Washington, übermittelte am 20. Dezember 1970 den Artikel des Korrespondenten der „New York Times“, Binder, vom selben Tag. Unter der Überschrift „Strain in U.S.-Bonn Relations Reported“ berichtete Binder: „High West German officials say that Chancellor Willy Brandt and the Nixon administration are close to a crisis of confidence over the Chancellor's Eastern policy. [...] He is said to attribute the deterioration to a ‚constellation‘ of leading American officials who have become increasingly suspicious of his attempts to seek normal relations with communist Europe.“ Die Sorge über die ständige amerikanische Kritik an der Ostpolitik gehe so weit, daß Brandt erwäge, im Januar 1971 nach Washington zu reisen oder aber Bundesminister Scheel zu entsenden. Weiter wurde ausgeführt: „In circles close to the Chancellor it is remarked that the United States is justified in objecting to the tempo of Bonn's eastern policy insofar as the policy does not suit the timing needs of Washington's ‚global strategy‘ toward the Soviet Union.“ Schließlich wurde das Schreiben von Brandt an Präsident Nixon, Premierminister Heath und Staatspräsident Pompidou mit dem Vorschlag, die Vier-Mächte-Gespräche über Berlin in eine permanente Konferenz umzuwandeln, erwähnt. Vgl. den Drahtbericht Nr. 2654; VS-Bd. 1540 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1970.

Weiter teilte Pauls mit, der Artikel von Binder werde in Washington „ebenso aufmerksam wie konsterniert gelesen“, da er den Eindruck von Nervosität und Unsicherheit in Kreisen der Bundesregierung vermittele: „Klar ist, daß Äußerungen, wie sie Binder seinem Informanten zuschreibt, hier nur negativ beeindrucken. Verheerend wirkt offensichtlich die Indiskretion über den BK-Brief am

initiative, aber Washington wisse davon, es handele sich um facts of life, Empfehlung einer Kanzlerreise nach Washington im Januar.⁴

Kissingers Gesicht wurde während dieser Darlegungen immer erstaunter.

Der BM fuhr fort, Fessenden sei als erfahrener, besonnener, tüchtiger Fachmann in Bonn hoch angesehen.

So habe man sein Vorbringen nicht einfach beiseite schieben können, sondern ernstnehmen müssen. In der Berlinfrage befinde man sich in vollem sachlich-politischen Einvernehmen. Die Bundesregierung habe nie zurückgesteckt, sondern habe im Gegenteil über den Zugang hinaus weitere Verlangen eingeführt. Ihre Vorstellungen gingen am weitesten. Allein schon die Person des Kanzlers mit seinem Herkunft als Reg. Bürgermeister⁵ bürge für die Festigkeit der Regierung in der Berlinfrage. Über die weitere Taktik müsse man sich abstimmen, dem diene der Brief des Bundeskanzlers.⁶ Auch diese Abstimmung werde gelingen.

Auf Kissingers Frage, was die amerikanischen Herren dazu sagen könnten, erwiderte Hillenbrand, es sei keinerlei Weisung ergangen. Er könne sich das Ganze nicht erklären. Sonnenfeldt – etwas reserviert – auch er habe von Fessendens Demarche vorher nichts gewußt. Kissinger sehr ausdrücklich, von einer Vertrauenskrise könne überhaupt keine Rede, auch nicht entfernt so, sein. Der Präsident und die amerikanische Regierung sähen in der Bundesregierung einen entschlossenen und zuverlässigen Verbündeten (staunch ally) und engen Freund. Wenn es geringe Meinungsunterschiede (minor points of difference) gebe, habe das mit dem vollkommenen Vertrauen ineinander nicht das Mindeste zu tun. Zur Ostpolitik insgesamt gebe es keine Beanstandungen von Bedeutung (no major quarrels).

Der BM erläuterte, die Verträge⁷ wirkten sich bereits aus. Jedoch sei es in Polen zu Unruhen über die Versorgungslage gekommen.⁸ Die Versorgungslage der

Fortsetzung Fußnote von Seite 2305

Ende des Artikels, weil sie erneut hier den Eindruck erweckt, daß in Bonn nichts geheimgehalten werden kann und weil sie als ein Affront gegenüber dem Adressaten des Briefes, Präsident Nixon, bewertet wird.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 2655; VS-Bd. 1540 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1970.

⁴ Im Rückblick notierte Horst Ehmke zum Hintergrund seiner Reise in die USA: „Mitte Dezember lud der amerikanische Gesandte in Bonn, Herr Fessenden, Herrn Sahm zu einem Luncheon ein, um ihm unter vier Augen mitzuteilen, angesichts der expansiven Politik der Sowjetunion in vielen Teilen der Welt bestünden in Washington – in erster Linie bei Henry Kissinger, 'natürlich' aber auch bei Präsident Nixon und Verteidigungsminister Laird – gegen unsere Ostpolitik, vor allem aber gegen eine Intensivierung der Berlin-Gespräche erhebliche Bedenken. In einem Gespräch mit mir und Egon Bahr im Kanzleramt wiederholte der amerikanische Diplomat diese Äußerung. Da wir ihn als einen zuverlässigen Mann schätzten, konnte für uns kein Zweifel daran bestehen: Er handelte auf Weisung.“ EHMKE, Mittendrin, S. 140 f.

⁵ Willy Brandt war von 1957 bis 1966 Regierender Bürgermeister von Berlin.

⁶ Für das Schreiben des Bundeskanzlers Brandt an Premierminister Heath, das gleichlautend an Präsident Nixon und Staatspräsident Pompidou gesandt wurde, vgl. Dok. 600.

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

Für den Wortlaut des Vertrags vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik und Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen vgl. BULLETIN 1970, S. 1815.

⁸ Nach Beschlüssen des ZK der PVAP vom 12./13. Dezember 1970 über drastische Erhöhungen der Preise für Lebensmittel kam es am 14./15. Dezember 1970 in Danzig und Gdingen sowie in den folgenden Tagen in weiteren Städten zu Unruhen, auf die die polnische Regierung mit dem Einsatz von ausdrücklich zum Gebrauch von Schußwaffen ermächtigten Sicherheitskräften, mit der Abriegelung

DDR sei sehr angespannt. Die Berlinverhandlungen hätten sich langsam hingezogen. In den Verhandlungsintervallen obstruiere die DDR beständig. Niemand könne wissen, wie die Lage sich weiter entwickle. Das Interesse der SU an der Ratifizierung des Moskauer Vertrages biete eine einzigartige und vermutlich nicht wiederkehrende Gelegenheit, zu Verbesserungen der Berlinlage zu kommen. Man müsse die Zeit nutzen, solange die Zeichen so stehen. Die Bundesregierung dränge nicht auf Eile, sie sehe sich weder unter Zeit- noch unter Erfolgsdruck, sie dränge nur auf eine Intensivierung der Verhandlungen. Unter anderem auch, um der DDR die Möglichkeit zu nehmen, die langen Pausen mit Hilfe von Abrassimow zum Dazwischenfunken zu benutzen.

Intensivierung sei der Inhalt des Vorschlags „konferenzähnlich“ im Bundeskanzler-Brief.

Der Besuch Zarapkins beim BK⁹ zeige auch ein russisches Interesse an Intensivierung. Die Anregung der konferenzzähnlichen Intensivierung bedeute in keiner Weise eine Änderung der Verhandlungsebene. Im übrigen mache Botschafter Rush seine Sache hervorragend. Die Verhandlungsebene sei Sache der verhandelnden Mächte. Nützlich sei sicher bei einer dichten Folge von Sitzungen über einen gewissen Zeitraum die Hinzuziehung von Experten der Außenministerien.

Hillenbrand wandte ein, die Vier-Mächte-Gruppe tage jetzt schon zur Vorbereitung der jeweiligen Sitzungen nahezu dauernd. Für die Vorbereitung einer zusammenhängenden Sitzungsperiode brauche man erheblich mehr Vorarbeit einschließlich der Ausarbeitung von Rückfallpositionen. Dafür scheine ihm die Zeit noch nicht reif.

Darauf Kissinger, das Weiße Haus sei mit den Verhandlungen nicht unmittelbar befaßt. Das liege beim State Department. Der Präsident¹⁰ und der Außenminister¹¹ neigten dazu, was die Methode angehe, dem Rat der Experten zu folgen, wie z. B. Hillenbrand.

Andererseits dürften technische Schwierigkeiten nicht das Wahrnehmen politisch günstiger Situationen behindern.

Der BM: Es gehe hier darum, die Zeitspanne von Erfolgsmöglichkeiten zu nutzen. Die Gefahr sei, sie zu verpassen (to miss the bus). Was könne dann die Folge sein? Die SU könne dann z. B. der DDR eine Art Bewegungsfreiheit einräumen.

Fortsetzung Fußnote von Seite 2306

lung der Städte durch die Armee und mit der Unterbrechung der Nachrichtenverbindungen reagierte. Am 20. Dezember 1970 erklärte die polnische Regierung, daß die Lage sich wieder normalisiert habe. Auf einer Sitzung des ZK der PVAP am selben Tag erklärte der Erste Sekretär des ZK, Gomułka, seinen Rücktritt. Sein Nachfolger Gierek kündigte Lohnerhöhungen für die durch die Preiserhöhungen am meisten betroffenen Schichten an. Am 23. Dezember 1970 legte Ministerpräsident Cyrankiewicz sein Amt nieder; er wurde Nachfolger des am selben Tag zurückgetretenen Staatsratsvorsitzenden Spychalski. Vgl. die Artikel „Schwere innenpolitische Krise in Polen“ und „Gomułka muß gehen – Folgen der Krise in Polen“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 17. bzw. vom 21. Dezember 1970, jeweils S. 1.

⁹ Zum Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin am 15. Dezember 1970 vgl. Dok. 601.

¹⁰ Richard M. Nixon.

¹¹ William P. Rogers.

Dann sei man auf dem Weg zu einer neuen Berlinkrise. Diese werde die Stadt in einer anderen inneren Situation treffen als noch vor neun Jahren.

Kissinger: Ihn beschäftigten jetzt zwei Fragen

1) Hätten die USA irgendwie die Berlinverhandlungen verzögert? Die Antwort sei ein klares „Nein“.

2) In welchem Tempo könne man prozedieren (how fast is fast)? Das sei zu prüfen.

Wir befänden uns in vollkommener Übereinstimmung, das Beste für Berlin herauszuholen zu wollen. Dem sei die Methode anzupassen. Dazu müsse man prüfen, wieviel in der jeweiligen Verhandlungsphase zu erreichen sei und wieviel der jeweilige Verhandlungsmechanismus bewältigen könne (how much can the machinery handle).

Der BM: Für eine Intensivierung würden Experten aus den Außenministerien gebraucht. Dann werde auch die Möglichkeit intensiverer Bewältigung wachsen. Z. B. habe Abrassimow in der letzten Sitzung¹² davon gesprochen, daß man der Frage der Repräsentation „halbwegs“ entgegenkommen und daß man in der Frage der Bundespräsenz durch deren Umorganisation (relabelling) einen Weg finden könne. Solchen Ansätzen müsse man nun intensiv nachgehen, um festzustellen, was daraus zu machen sei.

Hillenbrand: Das sei richtig. Nur müsse man für den Übergang zur konferenzähnlichen Methode den aussichtsreichsten Zeitpunkt erfassen. Soweit er aus englischen und französischen Informationen wisse, sei man auch dort der Ansicht, dieser günstigste Moment sei noch nicht erreicht.¹³

Kissinger: Er sehe nicht klar genug, wann und wo dieser fruchtbare Augenblick liege. Aber das sei jetzt zuallererst zu prüfen. Dann müsse man mit den Deutschen darüber sprechen und zu konkreten Vorschlägen kommen. Man hoffe sehr, daß interne Entwicklungen in osteuropäischen Staaten nicht zusätzliche Schwierigkeiten bereiteten. Klar sei, daß die USA niemals etwas tun würden, was den Ablauf verzögern könne, sondern vielmehr auch im Taktischen das Optimum zu finden wünschten.

Der BM resümiert nochmals die Gründe, die für unsere taktische Empfehlung sprechen.

Darauf Hillenbrand, wir visierten drei Phasen an, wir seien noch in der ersten. Auch eine Intensivierung könne keinen Drei-Phasen-Erfolg produzieren und alles auf einmal bewältigen. Der ersten Phase sollten die Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR folgen. Bei dem zu erwartenden Finassieren der DDR könne das gut sechs Monate in Anspruch nehmen.

Auf eine Frage Kissingers bestätigt der Bundesminister, daß die Bundesregierung niemals die Berlinfrage vom Schicksal der Verträge trennen werde (never discount Berlin from the treaties). Wir sähen alle unsere Bemühungen gegenüber dem Osten als eine – wenn er diesen Ausdruck aus der deutschen Wirt-

¹² Zum zwölften Vier-Mächte-Gespräch über Berlin am 10. Dezember 1970 vgl. Dok. 598.

¹³ Zur britischen und französischen Reaktion auf den Vorschlag des Bundeskanzlers Brandt vom 15. Dezember 1970 vgl. Dok. 612.

schaftspolitik hier gebrauchen dürfe – flankierende Maßnahme zur amerikanischen Politik, z.B. SALT, und daher auch als ein Element unserer Bündnispolitik.

Kissinger macht einige hoffnungsvoll-skeptische Bemerkungen über SALT.

Der BM schließt mit einer knappen Analyse der Situation, der Kissinger zustimmt.

Er fährt fort, es bedürfe in unseren ausgezeichneten Beziehungen noch einiger „cosmetics“ auf beiden Seiten. In Washington werde man sich bemühen, die Besucher des Weißen Hauses, wo es nötig scheine, zu zügeln, aber man könne natürlich nicht Privatleute und Journalisten kontrollieren. Der Präsident wünsche die engsten Bande (closest ties) zur Bundesrepublik und werde nichts tun oder geschehen lassen, was unser Bündnis unterminieren könne.

Der BM spricht über die gegebene Begrenzung der Möglichkeiten der wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit mit dem Osten und dann über die innenpolitische Lage der Bundesrepublik mit einem Ton darauf, welche Beeinträchtigung der Bündnisatmosphäre ein Scheitern der Berlinverhandlungen haben könne (Frustration, Radikalisierung).

Kissinger erwidert, was die deutsche Innenpolitik angehe, so wünsche die amerikanische Regierung vor allem, nicht in sie hineingezogen zu werden. Das sei allen Washington-Besuchern klargemacht worden. Natürlich müsse man Vertreter der Opposition empfangen, so wie man früher auch Oppositionsvertreter empfangen habe. Nie jedoch sei im Weißen Haus oder der Regierung der Opposition etwas gesagt worden, was diese gegen die Bundesregierung anführen könne.

Was immer die Ostpolitik impliziere, nichts dürfe uns Verbündete trennen. Es gebe keine Besorgnis über die Verträge (no concern on the treaties). In Washington herrsche volles Vertrauen, daß wir in engster Koordination alle vor uns liegenden Probleme bewältigen werden. Kissinger schloß mit dem Satz: „Sie können unsere Interessen in Europa nicht schädigen, ohne ihre eigenen zu gefährden. Das ist die beste Garantie unserer engen Zusammenarbeit.“

Der Schwerpunkt der Arbeit dieser Botschaft wird bis auf weiteres darauf liegen, die Amerikaner von der Notwendigkeit des Eingehens auf unsere taktischen Anregungen zu den Berlinverhandlungen zu überzeugen.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 501 (Büro Staatssekretär)

611

**Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt,
mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR,
Kohl, in Ost-Berlin**

Geheim

23. Dezember 1970¹

Protokoll des zweiten Gespräches Staatssekretär Bahr – Staatssekretär Dr. Kohl, Ost-Berlin, Haus des Ministerrats, 23. Dezember 1970, 11.00–13.00 Uhr²
Weitere Teilnehmer: MD J. Weichert, BMB; LR I Dr. Eitel, BK; Herr Seidel, Leiter der Abteilung Westdeutschland im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR; Herr Krause, Stenograf beim Ministerrat

Staatssekretär *Kohl* eröffnete die Delegationssitzung, indem er darlegte, daß nach der am 29. Oktober 1970 getroffenen Vereinbarung³ die entscheidende Voraussetzung für die Verhandlungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik die Einstellung der „widerrechtlichen“ Tätigkeit der Bundesrepublik in der „selbständigen politischen Einheit West-Berlin“ sei. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland habe jedoch ihre Einmischungsversuche in West-Berlin verstärkt. So seien im vergangenen Jahr der Bundeskanzler sechsmal offiziell, der Bundespräsident viermal offiziell, außerdem alle Bundesminister und unter ihnen insbesondere Bundesminister Jahn zehnmal offiziell in West-Berlin gewesen. Dies sei eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr und auch gegenüber der vorherigen Regierung. Staatssekretär *Kohl* erklärte weiter, er verstehe auch nicht, warum ausgerechnet nach der ersten Unterredung mit Staatssekretär Bahr es zu einer weiteren Intensivierung der Einmischung der Bundesrepublik in West-Berlin gekommen sei. So habe der Regierende Bürgermeister West-Berlins⁴ angeblich als Vertreter eines Bundeslandes an der Konferenz am 18. Dezember 1970⁵ teilgenommen. Weiterhin sei gerade jetzt bekannt gegeben worden, daß als neue Bundesbehörde das Zentrale Strafregister in West-Berlin eingerichtet werde.⁶ Schließlich sei auch die Sitzung der SPD-Fraktionsvorsitzenden in West-Berlin⁷ eine Demonstration gewesen und gleichzeitig der Versuch,

¹ Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Legationsrat I. Klasse Eitel, Bundeskanzleramt, gefertigt. Hat Bundeskanzler Brandt laut Vermerk des Legationsrats I. Klasse Schilling vom 18. Januar 1971 vorgelegen.

² Für das erste Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, am 27. November 1970 in Ost-Berlin vgl. Dok. 574. Vgl. dazu auch Dok. 575.

³ Vgl. dazu das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Stellvertretenden Leiter des Presseamts des Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Bertsch, am 29. Oktober 1970; Dok. 501.

⁴ Klaus Schütz.

⁵ Am 18. Dezember 1970 fand in Bonn die fünfte Besprechung des Bundeskanzlers Brandt mit den Ministerpräsidenten der Länder statt. Vgl. dazu BULLETIN 1970, S. 1968.

⁶ Der Bundestag beriet am 16. Dezember 1970 in zweiter und dritter Lesung das Gesetz über die Schaffung des Zentralen Strafregisters in Berlin (West). Vgl. dazu BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 74, S. 4846–4852.

⁷ Am 21. Dezember 1970 tagten die Vorsitzenden der SPD-Fraktionen in den Landtagen und im Bundestag in Berlin (West).

Bereits am 18. Dezember 1970 protestierte der sowjetische Protokollbeamte in Ost-Berlin, Chruschtsch-

West-Berlin als Bundesland in Anspruch zu nehmen. All dies könne doch nur als direkter Affront gewertet werden. Der maßgebliche Vertreter einer befreundeten Macht habe in diesem Zusammenhang den Evangelisten Matthäus zitiert, demzufolge Jesus verlangt habe, nach einer Ohrfeige auch die andere Wange hinzuhalten.⁸ Dies könne man von der Regierung der DDR jedoch nicht erwarten. Die Regierung der DDR sei daher auch völlig mit der Korrespondenz der Prawda vom Vortage einverstanden, in der es heiße, daß die Sitzung der SPD-Fraktionsvorsitzenden einen neuen Anschlag auf den Sonderstatus West-Berlins darstelle, daß ferner die Rechtskräfte der Bundesrepublik Deutschland alles daran setzten, West-Berlin als Frontstadt aufrechtzuerhalten, als einen Vorposten des Kalten Krieges, und daß diese Provokationen auf die Vier-Mächte-Gespräche über West-Berlin nur einen nachteiligen Einfluß ausüben könnten.⁹ Er, Staatssekretär Kohl, sei beauftragt, den förmlichen Protest der Regierung der DDR gegen diese rechtswidrigen Handlungen der Bundesrepublik vorzubringen. Diese Handlungen seien nur geeignet, die Vier-Mächte-Gespräche zu erschweren und das Klima des Meinungsaustausches zwischen den beiden deutschen Regierungen zu verschlechtern.

Staatssekretär Kohl verlas dann noch einmal die beiden Fragen, die er bei dem ersten Gespräch gestellt hatte, nämlich:

1) „Ist die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, was die Einstellung der politischen Präsenz in West-Berlin betrifft, bereit, dazu beizutragen, daß bei den Vier-Mächte-Gesprächen über eine Normalisierung der Lage in West-Berlin Vereinbarungen erreicht werden?“

2) Auf welche konkreten Schritte ist die Bundesregierung bereit einzugehen?“

Die Antwort auf diese Fragen sei sehr wichtig, von ihr hänge wirklich alles Weitere ab.

Staatssekretär *Bahr* wies in seiner Antwort zunächst darauf hin, daß der Meinungsaustausch gemäß der Vereinbarung vom 29. Oktober 1970 umfassend sein solle. Er bedauere, daß Staatssekretär Kohl ihn einschränke und offenbar auch nur eingeschränkt weiterführen wolle. Staatssekretär Kohl habe gesagt, daß die Einstellung der „widerrechtlichen“ Tätigkeit der Bundesregierung in West-Berlin entscheidend sei. Die Bezeichnung der Tätigkeit der Bundesregierung in West-Berlin als widerrechtlich müsse er zurückweisen; denn alles, was in West-Berlin in diesem Zusammenhang geschehe, befinde sich in voller Übereinstimmung mit den von den Drei Mächten erlassenen Vorschriften; den Drei Mächten aber stehe ja, wie auch Staatssekretär Kohl bekannt sei, in West-Berlin die oberste Gewalt zu. Es sei dies ein ernster Punkt: Die DDR könne nicht erwarten, daß an einer von den zuständigen drei Westmächten genehmigten, langjährigen Übung Abstriche erfolgten, während die Verhandlungen gerade über diesen Gegenstand andauerten. Er kenne kein entsprechendes Beispiel

Fortsetzung Fußnote von Seite 2310

lew, gegen die Sitzung. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Bräutigam vom 21. Dezember 1970; VS-Bd. 4530 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

⁸ Vgl. Matthäus 5, 39: „Ich aber sage euch: Streitet nicht mit dem Bösen, sondern wer dich auf deine rechte Wange schlägt, dem halte auch die andere hin!“

⁹ Vgl. den Artikel von Ju. Voronov und B. Chodakovskij: „Bezotvetstvennost' ili provokacija?“, PRAVDA vom 22. Dezember 1970, S. 5.

der DDR. Diese könne nicht im Wege der Vorwegnahme die Erfüllung einzelner Wünsche seitens der Drei Mächte oder der Bundesregierung erwarten.

Staatssekretär Kohl habe ferner von einer Steigerung der Bundesaktivitäten in West-Berlin gesprochen. Hier befinde er sich im Irrtum. Weder die Sitzung der CDU/CSU-Fraktion¹⁰ noch die Bund/Länder-Konferenz der SPD-Fraktionsvorsitzenden bedeuteten ein Hinausgehen über die frühere Übung. Zur Bund/Länder-Konferenz sei noch besonders zu sagen, daß von solchen Sitzungen die DDR-Regierung früher nie ein Aufhebens gemacht habe, auch dann nicht, wenn sie in West-Berlin stattgefunden hätten. Sie sei zudem auf Einladung der Fraktion der SPD des Abgeordnetenhauses in Berlin abgehalten worden. Einladungen könnten doch schließlich an jedermann ergehen; mit Sicherheit also auch an Organe der Bundesrepublik, da zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik eine enge Verflechtung in allen Lebensbereichen bestehe. Ebenso wie die Vier Mächte in ihren Gesprächen müsse auch die DDR-Regierung ausgehen von dem, was sei. Wenn sich die DDR nunmehr zum Richter aufwerfe darüber, wer von West-Berliner Stellen eingeladen werden dürfe, dann stimme diese Haltung erstens nicht mit dem derzeitigen Stand der Vier-Mächte-Gespräche überein und bedeute zweitens eine unübersehbare Verschärfung des bisherigen Standpunktes. Die Maßnahmen, mit denen die DDR auf die Fraktionssitzung geantwortet habe, stellten eine deutliche Eskalation dar, welche die Entspannung störe, die Vier-Mächte-Gespräche erschwere und auch nicht ohne Einfluß auf den Meinungsaustausch zwischen den beiden deutschen Staaten bleiben könne. Er wolle noch einmal ganz offen sagen, daß die DDR nicht erwarten könne, daß die Bundesregierung oder auch der Senat, für den er aber nicht zu sprechen habe, während der Dauer von Verhandlungen von Übungen abweichen, die im übrigen keine Provokationen darstellten. Was die Konsequenzen angehe, so trage die DDR ihren Teil der Verantwortung nicht weniger als die Bundesregierung oder andere Beteiligte. Die DDR-Regierung könne nicht erwarten, daß unsere Seite mit Tobias, Kapitel 6, Vers 3 ausrufe: „O Herr, er will mich fressen“ und dies dann auch einfach geschehen lasse. Daher gehe auch die von Staatssekretär Kohl verlesene Prawda-Korrespondenz von falschen Voraussetzungen aus, da ihr offenbar die Tatsache der durch die SPD-Fraktion des Abgeordnetenhauses ausgesprochenen Einladung unbekannt geblieben sei. Er nehme also den Protest, den Staatssekretär Kohl vorgebracht habe, zur Kenntnis, müsse ihn aber in vollem Umfange zurückweisen.

Die Entwicklung der Verhältnisse in und um Berlin sei ungeheuer kompliziert sowohl vom Gegenstand, wie auch von den Beteiligten her. All diese Faktoren auf einen Nenner zu bringen, stelle höchste Anforderungen an Gehirn, guten Willen, Nuancierungsfähigkeit und Einfühlungsvermögen. Hier etwas kaputt zu machen, sei sehr viel leichter, als zu einer Regelung zu gelangen. Wenn beide deutsche Staaten die Richtigkeit ihres Standpunktes unter Beweis stellen wollten, dann laufe dies zwangsläufig auf eine Eskalation hinaus. So habe die Reaktion der DDR auf die Bund/Länder-Konferenz der SPD-Fraktionsvorsitzenden uns ein bißchen erschreckt. Er, Staatssekretär Bahr, könne nur hoffen, daß es möglich sein werde, sich eventuell auch inoffiziell darüber zu verständigen, wie

¹⁰ Zur Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 30. November und 1. Dezember 1970 in Berlin (West) vgl. Dok. 573, Anm. 4.

man sich während bestimmter Verhandlungsphasen verhalten wolle, um die Verhandlungen zu fördern. Dies aber gehe nur auf der Grundlage der Gegenseitigkeit.

Staatssekretär Kohl habe dann noch einmal die beiden Fragen vom letzten Mal wiederholt. Bevor er, Staatssekretär Bahr, hierauf antworte, wolle er mitteilen, daß die Bundesregierung bereit sei, über Fragen zu sprechen, die Gegenstand eines Abkommens zwischen beiden Staaten sein könnten, das Fragen des Verkehrs zwischen ihnen und des Transits durch sie betreffe. Ein solches Abkommen werde Zeit brauchen. Je nach dem Gegenstand, der behandelt werde, müsse es dann auch durch die gesetzgebenden Körperschaften gebilligt werden.

Auf die Frage Staatssekretär Kohls aus der letzten Sitzung nach der Aufnahme von Verkehrsverhandlungen könne er mithin eine positive Antwort geben.

Wir seien jedoch nicht in der Lage, jetzt zu diesem Zeitpunkt Fragen des Berlin-Verkehrs zu besprechen; dies deshalb, weil die Verhandlungen der Vier Mächte noch nicht einen Stand erreicht hätten, der der Bundesregierung dies gestatte. Er wolle das noch erläutern und sagen, wie immer die Vier-Mächte-Regelung für Berlin aussehen werde, es könne jetzt schon gesagt werden, daß sie keine Form haben werde, welche eine Genehmigung durch die gesetzgebenden Körperschaften der Vier Mächte erforderlich machen würde, sondern daß es sich um ein Regierungsabkommen ohne Ratifizierung handeln werde. Er halte es für essentiell, sich von vornherein darauf einzustellen, daß sich die Form einer innerdeutschen Vereinbarung dem anpasse. Andernfalls würde es zu der grotesken Situation kommen, daß eine Berlin-Regelung der Vier Mächte von den gesetzgebenden Körperschaften der beiden deutschen Staaten abhängig sei. Vielmehr müsse die Berlin-Regelung als Paket von unterschiedlichen Vereinbarungen zwischen verschiedenen Partnern angesehen werden, dessen unentbehrlicher Teil eine Vereinbarung zwischen der DDR und der Bundesrepublik sei. Dabei gehe es aber nicht an, daß etwa die Vier Mächte auf diesen Beitrag der beiden deutschen Staaten zu warten hätten. Es werde also, was den Verkehr angehe, zwei Abkommen zwischen den beiden deutschen Staaten geben, nämlich ein allgemeines und eines über den Berlin-Verkehr.

Hier warf Staatssekretär Kohl ein, daß er unterstelle, daß immer dann, wenn Staatssekretär Bahr von Berlin spreche, es sich um West-Berlin handele.

Staatssekretär Bahr forderte ihn daraufhin auf, auf seinen, Bahrs, Sprachgebrauch die gleiche Rücksicht zu nehmen, wie er das umgekehrt auch tue.

Staatssekretär Kohl kritisierte dann auch den Terminus „Zonenrandgebiet“, der auch in der neueren Gesetzgebung der Bundesrepublik noch eine Rolle spiele.

Staatssekretär Bahr ging hierauf nicht weiter ein, sondern fuhr fort, in den eben genannten Fragen des Verkehrs könne also die Bundesregierung, was den allgemeinen Verkehr angehe, sofort, was den Berlin-Verkehr betreffe, nach einer entsprechenden Einigung der Vier Mächte mit der DDR verhandeln. Was die von Staatssekretär Kohl erneut aufgeworfene Frage der sogenannten Bundespräsenz in Berlin angehe, so könne die Bundesregierung nicht mit der DDR über Gegenstände Vereinbarungen schließen, die von den Vier Mächten erörtert würden. Die Bundesregierung wünsche und fördere in engem Kontakt mit den drei Westmächten einen Erfolg der Berlin-Gespräche der Vier Mächte. Sie habe sich

mit den drei Westmächten darüber verständigt, daß die Bundespräsenz Gegenstand der Vier-Mächte-Gespräche sei, und die Bundesregierung werde sich an das Ergebnis der Vier-Mächte-Gespräche halten und deren Beschlüsse respektieren.

Staatssekretär *Kohl* fragte, ob man denn nicht auf diese Beschlüsse zuarbeiten könne.

Staatssekretär *Bahr* antwortete, daß eine Zuarbeit in diesem Punkte nicht zwischen der DDR und der BRD möglich sei.

Staatssekretär *Kohl* nahm hiervon mit Bedauern Kenntnis.

Staatssekretär *Bahr* fuhr fort, daß in der Sache selbst verschiedene Auffassungen über die Situation in und um Berlin und ihre rechtliche Qualifizierung auch bei den Vier Mächten herrschten. Es sei jedoch möglich, daß jeder an seiner Rechtsauffassung festhalte und gleichwohl eine realistische Haltung für Berlin suche.

Staatssekretär *Kohl* warf ein, auch hier handele es sich doch wohl um West-Berlin.

Staatssekretär *Bahr* erwiderte, daß hier keine Mißverständnisse aufkommen dürften. Die Kompetenz der Vier Mächte zu den jetzigen Gesprächen rühre aus der Situation von Gesamt-Berlin, nicht der West-Berlins her. Praktisch werde jetzt gesprochen über West-Berlin, über den Zugang nach West-Berlin, über Verkehrsprobleme zwischen Berlin (West) und Berlin (Ost) wie auch Berlin (West) und der DDR überhaupt, über territoriale Arrondierungen und über Verbindungen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik.

Staatssekretär *Kohl* meinte, das laufe alles hinaus auf den Transit West-Berlin-Bundesrepublik Deutschland und den Abbau der Bundespräsenz.

Staatssekretär *Bahr* entgegnete, es handele sich nicht um Transit, sondern um den Verkehr zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik, die Bindungen von West-Berlin und der BRD, die ihrerseits sich vornehmlich äußere in der Bundespräsenz und der Außenvertretung.

Staatssekretär *Kohl* sagte, er wolle nicht länger über die Vier-Mächte-Gespräche sprechen, sondern wolle nur Mißverständnisse über Berlin und West-Berlin ausschließen.

Staatssekretär *Bahr* fuhr dann fort, die Vier Mächte gingen also davon aus, daß eine Berlin-Lösung

a) ihre Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Gesamtdeutschland nicht berühre und

b) von der wirklichen Lage ausgehen müsse.

Dieser realistische Ausgangspunkt sei ein großer Fortschritt. Bei der wirklichen Lage gebe es Dinge, die uns nicht gefielen, und auch solche, die der DDR nicht gefielen.

Diesen Bereich müsse man aus einer Zone der Spannung herausrücken in eine Sphäre der Entspannung, was sehr schwierig sei. Immerhin könne er jetzt schon sagen, daß es eine Regelung, durch welche die bestehenden Bindungen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik aufgelöst würden, nicht geben werde.

Die Situation sei gekennzeichnet durch Bestimmungen in den Verfassungen der Bundesrepublik und des Landes Berlin. An diesen Bestimmungen werde sich nichts ändern. Gleichzeitig müsse man aber auch berücksichtigen, daß bestimmte Vorschriften der Verfassungen durch die drei Westmächte suspendiert seien¹¹ und daß sich wohl auch an dieser Suspendierung nichts ändern werde. Die Drei Mächte hätten stets darauf geachtet, daß West-Berlin nicht durch den Bund regiert werde. Auch bei der Übernahme von Bundesgesetzen werde strikt darauf geachtet, daß ein Übergreifen der Bundesgewalt nach West-Berlin nicht stattfinde. Auch eine Eskalation der Bundespräsenz finde nicht statt.

Hier wies Staatssekretär *Kohl* erneut auf das nunmehr in West-Berlin einzurichtende Zentrale Strafregister hin.

Staatssekretär *Bahr* erklärte, hierüber Genaueres nicht zu wissen, und behielt sich eine Stellungnahme vor.

Staatssekretär *Kohl* leitete seine Erwiderung mit dem Vorbehalt ein, daß Punkte, zu denen er sich nicht äußere, nicht als akzeptiert anzusehen seien.

Staatssekretär *Bahr* erklärte, das sei für beide Seiten selbstverständlich.

Staatssekretär *Kohl* bedauerte dann, daß die Ausführungen Staatssekretär Bahrs zu West-Berlin nicht ergiebiger gewesen seien. Die Suspendierung von Verfassungsbestimmungen sei bekannt. Ebenso auch das Verfahren der Überleitung von Bundesgesetzen. Schließlich auch das ständige Bemühen der Bundesregierung, ihre Präsenz in West-Berlin auszubauen. Daß letzteres bislang noch nicht zu größeren Schwierigkeiten geführt habe, sei nur der Besonnenheit der drei Westmächte zu danken. Trotzdem sei auch der gegenwärtige Zustand mit dem Status West-Berlins unvereinbar.

Staatssekretär *Bahr* warf ein, daß über den Status von West-Berlin nicht die DDR bestimme.

Staatssekretär *Kohl* erklärte, daß dies aber auch nicht eine alleinige Zuständigkeit der drei Westmächte sei.

Staatssekretär *Bahr* stimmte dem zu und sagte, daß auch noch der Senat von Berlin und die Bundesregierung mitzusprechen hätten, denn letztere sei ja Partner im Verfahren der Gesetzesübernahme.

Staatssekretär *Kohl* führte an, daß früher ganz Berlin zur sowjetischen Besatzungszone gehört habe und daß die Westmächte lediglich im Hinblick auf ihre Sektoren Mitverwaltungsrechte ausübten. Die Bundesregierung sei nicht gut beraten, wenn sie der Sowjetunion ihre Rechte im Hinblick auf den Status West-Berlins bestreite.

Staatssekretär *Bahr* wiederholte, daß es keinen gesonderten Status für West-Berlin gebe.

Staatssekretär *Kohl* erklärte, daß West-Berlin inmitten und auf dem Territorium der DDR liege. Es müsse auch deren Sicherheitsbedürfnis berücksichtigt werden.

¹¹ Zu den Vorbehalten der Drei Mächte hinsichtlich der Geltung der Artikel 23 und 144, Absatz 2 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 und des Artikels 1, Absatz 2 und 3 der Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 vgl. Dok. 12, Anm. 19, und Dok. 28, Anm. 22.

Im übrigen habe er mit Befriedigung gehört, daß Staatssekretär Bahr erklärt habe, nicht für den Senat zu sprechen.

Staatssekretär *Bahr* erwiderte, das gelte nur für Fragen, für die der Senat allein zuständig sei. Also etwa für die Frage von Passierscheinen.

Staatssekretär *Kohl* sagte, dann handele es sich ja nur um den alten bekannten Standpunkt der Bundesregierung. Er bedauere ferner, daß die Antwort auf seine Fragen nicht positiv ausgefallen sei. Es sei weder rechtlich noch logisch verständlich, daß man sich nicht über Fragen, die für die Vier-Mächte-Gespräche wichtig seien, hier verständigen könne. Die Gespräche der Vier Mächte seien ja, das sei doch auch Staatssekretär Bahr bekannt, schon weiter, als hier deutlich werde.

Staatssekretär Bahr habe vorhin seinen, Kohls, Protest zur Kenntnis genommen und zurückgewiesen. Er bitte dennoch darum, daß dieser Protest an die Bundesregierung weitergegeben werde. Das gelte auch für seinen Hinweis auf die durch das Verhalten der Bundesregierung verursachte Verschlechterung des Gesprächsklimas.

Staatssekretär Bahr habe bei seiner Antwort zur Sitzung der Fraktionsvorsitzenden in West-Berlin großen Nachdruck auf die Tatsache gelegt, daß diese Tagung auf Einladung der Fraktion des Abgeordnetenhauses stattgefunden habe. Dies sei aber nicht entscheidend. Denn es würden ja auch nicht Vertreter der französischen Departements oder italienischen Provinzen eingeladen. Vielmehr handele es sich erneut darum zu demonstrieren, daß man sich als Land der Bundesrepublik fühle. Damit handele man doch auch gegen den erklärten Willen der drei Westmächte, die immer wieder erklärt hätten, daß West-Berlin kein Land der Bundesrepublik sei. Auch die Sowjetunion habe die Tagung der Fraktionsvorsitzenden als Provokation aufgefaßt. Denn man müsse all diese Dinge ja auch im Rahmen von Raum und Zeit sehen. Die Bundesregierung habe mit dieser Tagung der SPD-Fraktionsvorsitzenden nur das schlechte CDU-Beispiel nachexerziert. Eine Eskalation auf seiten der DDR liege keinesfalls vor, vielmehr sei es, wie er vorher schon dargelegt habe, die Bundesregierung, die im Verhältnis zum Vorjahr und zu ihrer Vorgänger-Regierung eskaliert habe.

Was den Transit angehe, so bedauere er, daß die Bundesregierung nicht mehr bereit sei, einen echten Beitrag zu den Vier-Mächte-Gesprächen zu leisten. Dies verstehe er im übrigen nicht, denn wegen des von der Bundesregierung aufgestellten Junktims müsse doch gerade ihr Interesse an einer Berlin-Lösung sehr viel größer sein. Was nutze hier ein allgemeines Verkehrsabkommen, das keinen Bezug auf die Vier-Mächte-Gespräche habe. Bundespräsenz und Transitverkehr müßten auch in dieser Reihenfolge erörtert werden, da andernfalls die DDR durch den Abschluß eines Transitabkommens gar selbst noch dazu beitrage, die Bundespräsenz zu erleichtern und auszubauen.

Er wolle auch noch einmal auf die Brücke hinweisen, die man geglaubt habe der Bundesregierung damit zu bauen, daß man die Möglichkeit eröffnet habe, in einem Transitabkommen auch den Berlin-Verkehr mitzuregeln.

Staatssekretär *Bahr* entgegnete, er wolle auf das, was schon mehrfach gesagt worden sei, nicht noch einmal eingehen, bedauere aber, daß Staatssekretär Kohl nicht auf seine, Bahrs Bemerkung, eingegangen sei, wonach zur Vermeidung

von Eskalationen man doch darüber sprechen müsse, was in dieser Richtung geschehen könne.

Staatssekretär *Kohl* warf hier ein, daß er dazu im persönlichen Gespräch bereit sei.

Staatssekretär *Bahr* erläuterte dann, daß es kein juristisches Junktim zwischen Ratifizierung der Ost-Verträge und einer Berlin-Regelung gebe, sondern daß es nur realistisch sei festzustellen, daß ohne Berlin-Regelung sich auch¹² keine Mehrheit für die Ratifizierung der Ost-Verträge im Bundestag finden werde.

Noch einmal müsse er sagen, daß die Bundesregierung nicht in der Lage sei, Gegenstände der Vier-Mächte-Gespräche vor einer Einigung der Vier Mächte zu behandeln. Unsere Auffassung sei es vielmehr, daß wir die Zeit bis zu dieser Einigung ausnutzen sollten durch die Erörterung von generellen Verkehrsfragen, die doch zwangsläufig auch Teil einer Berlin-Verkehrsregelung werden müßten. Im übrigen sei die Berlin-Regelung ein Ganzes mit allen von ihm vorhin genannten Details. Teillösungen seien hier ausgeschlossen. Daraus ergebe sich, daß es auch keine zwingende Reihenfolge für die Behandlung gemeinsamer Fragen gebe, daß alles nur zusammen in Kraft gesetzt werden könne, nachdem alle Faktoren bekannt seien. Auch die Sowjetunion spreche in den Berlin-Gesprächen mit den drei Westmächten über alle interessierenden Fragen parallel. Er bitte daher Staatssekretär *Kohl*, sich zu überlegen, ob man nicht die Vier-Mächte-Gespräche dadurch fördere, daß jetzt alle Fragen behandelt würden, die die Bundesregierung schon in diesem Stadium behandeln könne und nicht diese Fragen bis zu dem Zeitpunkt zurückgestellt würden, in welchem die Bundesregierung auch über den Berlin-Verkehr sprechen könne.

Staatssekretär *Kohl* wies demgegenüber noch einmal darauf hin, daß doch der Transit nach Berlin die wichtigste Verkehrsbeziehung sei. Hier würden doch Millionen Tonnen von Gütern in einer übrigens sehr zuvorkommenden Weise abgefertigt, für die man auch gern einmal ein Kompliment hören möchte.

Staatssekretär *Bahr* meinte, daß die Abfertigung noch recht umständlich sei.

Staatssekretär *Bahr* lud dann die Delegation der DDR zur nächsten Sitzung nach Bonn ins Bundeskanzleramt ein. Diese könne am 31. Dezember 1970 oder hilfsweise am 12. Januar 1971 stattfinden.¹³

Staatssekretär *Kohl* warf zunächst ein, ob man nicht auch weiterhin in Berlin tagen könne.

Staatssekretär *Bahr* erklärte, daß die Häufigkeit der Tagungen an beiden Orten doch in einem gewissen abgewogenen Verhältnis stehen müsse, daß danach, ohne daß er die einzelnen Sitzungen in Bonn oder in Berlin zählen wolle, die nächste Sitzung doch in Bonn stattfinden müsse.

Staatssekretär *Kohl* sagte, in Moskau habe er, Bahr, es aber auch anders gehalten.

Staatssekretär *Bahr* entgegnete, daß er dort mit dem Außenminister gesprochen habe.

¹² Korrigiert aus: „daß ohne Berlin-Regelung auch“.

¹³ Staatssekretär *Bahr* traf am 15. Januar 1971 mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Kohl, in Bonn zusammen.

Staatssekretär *Kohl* fragte, ob Staatssekretär Bahr denn Herrn Winzer sehen wolle. Er könne das sofort arrangieren. Er wolle auch gern demnächst Außenminister Scheel in Bonn besuchen.

Staatssekretär *Bahr* erwiderte, abgesehen davon, daß es sich bei Herrn Gromyko um den Außenminister einer Großmacht gehandelt habe, sei das innerdeutsche Verhältnis leider noch nicht so weit geklärt, daß solche Besuche ohne weiteres möglich seien.

Staatssekretär *Kohl* erklärte dann, daß er sich jetzt zu Ort und Zeitpunkt des nächsten Gesprächs noch nicht abschließend äußern könne. Er legte den Entwurf eines Kommuniqués vor, der von Staatssekretär Bahr nach geringen Änderungen akzeptiert wurde. Herr Seidel holte dann das Einverständnis höherer Stellen auf seiten der DDR zur veränderten Fassung des Kommuniqués ein.¹⁴

Damit endete die Sitzung der beiden Delegationen.

Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 375 A

612

Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse von Braunmühl

II A 1-84.20/11-3977/70 VS-vertraulich

23. Dezember 1970¹

Betr.: Berlin-Gespräche

In der Vierer-Gruppe wurden am 23.12. folgende Punkte erörtert:

1) Pressebehandlung des Vorschlags des Herrn Bundeskanzlers in seinem Schreiben an die Staats- bzw. Regierungschefs der Drei Mächte²

Der deutsche Vertreter verwies auf seine frühere Erläuterung unserer Haltung in dieser Frage³ und fügte hinzu:

¹⁴ Vgl. dazu die Meldung „Meinungsaustausch DDR-BRD in Berlin“; NEUES DEUTSCHLAND vom 24. Dezember 1970, S. 1.

¹ Hat Ministerialdirektor von Staden am 29. Dezember 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Freiherr von Braun verfügte und handschriftlich vermerkte: „Auch Herrn St.S. Frank n[ach] R[ückkehr].“

Hat Braun am 29. Dezember 1970 und Staatssekretär Frank am 11. Januar 1971 vorgelegen.

² Für das Schreiben des Bundeskanzlers Brandt an Premierminister Heath, das gleichlautend an Präsident Nixon und Staatspräsident Pompidou gesandt wurde, vgl. Dok. 600.

³ Am 18. Dezember 1970 stellte der britische Botschaftsrat Audland in der Bonner Vierergruppe die Frage, was Bundeskanzler Brandt im Schreiben vom 15. Dezember 1970 an Premierminister Heath mit einem „konferenzähnlichen Charakter“ der Gespräche über Berlin gemeint habe: „Auf welcher Ebene sollten die Verhandlungen stattfinden? Sollte es eine ständige Konferenz sein oder ein einmaliges Treffen der Außenminister? Würde ein neues Verfahren den Verhandlungen neue Impulse geben können? Wie solle man sich verhalten, wenn die Konferenz in Schwierigkeiten gerate?“ Dazu führte Vortragender Legationsrat I. Klasse van Well aus, in der gegebenen Situation „dürfe der Westen nicht abwarten, er müsse die Initiative behalten und die Sowjets dazu bringen („Zitronenpresse“), ihre wirklichen Positionen offenzulegen“. Es sei nicht daran gedacht, die Verhandlungsebene zu ändern: „Wir dächten vielmehr an häufigere und längerdauernde Sitzungsperi-

Wir müßten jetzt auch die Unruhen in Polen über die Versorgungslage⁴ und die angespannte wirtschaftliche Situation in der DDR berücksichtigen. In den Verhandlungsintervallen versuche Ostberlin ständig die Vier-Mächte-Gespräche zu stören.⁵ Wir wüßten nicht, wie sich die Lage weiterentwickelte. Wir sollten daher die Zeit nutzen, solange die Sowjetunion an einer Ratifizierung des Moskauer Vertrages interessiert sei. Wir drängten nicht auf Eile und sahen uns nicht unter Zeit- oder Erfolgsdruck. Uns käme es nur auf eine Intensivierung der Gespräche an. Dieses Interesse an einer konferenzzähnlichen Intensivierung bedeute nicht eine Änderung der Verhandlungsebene; diese Frage läge in den Händen der verhandelnden Drei Mächte.

Außerdem läge jetzt genügend Material auf dem Tisch, das gründlich geprüft werden solle. (Z.B. die Erklärungen Abrassimows in der letzten Sitzung, man könne in der Frage der Repräsentation halbwegs entgegenkommen und in der Frage der Bundesbehörden durch Umorganisation (relabelling) einen Weg finden.⁶) Wir hätten nicht die Absicht, jetzt unsere Position zu überprüfen. Vielmehr müßten wir jetzt die sowjetische Position weiter zu klären versuchen und zusehen, was wir daraus machen können. Falls wir die Aussichten für einen Erfolg verpaßten, könnte dies zur Folge haben, daß die Sowjets der DDR eine größere Bewegungsfreiheit einräumten und es dann zu verstärkten Spannungen komme. Dabei müsse man auch berücksichtigen, daß die innere Situation in Berlin heute anders sei als vor neun Jahren.

Einzelne Treffen mit längeren Unterbrechungen führten zwangsläufig zu Wiederholungen und Anknüpfungen an frühere Darlegungen. Längere Sitzungsperioden könnten zu einer zügigeren Entwicklung führen. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage, ob dann die Konsultationen mit der deutschen Seite nicht besser in Berlin geführt werden sollten.⁷ Es wäre wahrscheinlich nicht nützlich, vorher umfangreiche taktische Verhandlungspapiere mit abgestuften Positionen und Rückfallpositionen auszuarbeiten.

Der britische Vertreter fragte, ob die Bundesregierung eine öffentliche Erklärung zum Inhalt des Vorschlags des Herrn Bundeskanzlers beabsichtige, um die durch die Pressespekulationen hervorgerufenen falschen Eindrücke auszuräumen.

Der deutsche Vertreter erwiderte, dies könne erwogen werden.⁸

Fortsetzung Fußnote von Seite 2318

oden (z. B. jeweils 1 Woche), vor allem der Botschaftsräte.“ Vgl. VS-Bd. 4512 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

⁴ Zu den Unruhen in Polen vgl. Dok. 610, Anm. 8.

⁵ Dieser Satz wurde von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wozu ihr leider Vorwände geboten werden.“

⁶ Zu den Ausführungen des sowjetischen Botschafters in Ost-Berlin, Abrassimow, während des zwölften Vier-Mächte-Gesprächs über Berlin am 10. Dezember 1970 vgl. Dok. 598.

⁷ Der Passus „Konsultationen ... werden sollten“ wurde von Ministerialdirektor von Staden hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Das wirft für uns natürlich Probleme auf, die aber telegraphisch gemeistert werden können. Wahrscheinlich braucht man dann hier eine ‚Gegengruppe‘ (3 Botschafter und StS und D Pol – letzteres wegen Direktorenebene).“

⁸ Am 23. Dezember 1970 bestätigte Staatssekretär Ahlers, Presse- und Informationsamt, daß die Bundesregierung es nützlich fände, den Vier-Mächte-Gesprächen über Berlin einen konferenzzartigen Charakter zu geben, und daß Bundeskanzler Brandt ein entsprechendes Schreiben an Premierminister Heath, Präsident Nixon und Staatspräsident Pompidou gerichtet habe. Vgl. dazu EUROPA-ARCHIV 1971, Z 14.

Der französische Vertreter äußerte Bedenken, da dies die Alliierten auch zu Erklärungen über den Inhalt ihrer Antwortschreiben⁹ zwingen könnte.

Er erkundigte sich, ob die Bundesregierung an der Auffassung festhalten würde, daß sie für die innerdeutschen Verhandlungen (über die technischen Zugangs-details) ein Vier-Mächte-Mandat benötige.

Der deutsche Vertreter erklärte, wir dächten etwa an folgendes Modell:

Zunächst eine Vier-Mächte-Vereinbarung über die Zugangsprinzipien, sodann eine Mitteilung der verhandelnden Mächte an die deutschen Seiten, in denen sie diese formell, aber vertraulich über ihre Wünsche hinsichtlich der innerdeutschen Verhandlungen unterrichten. Daneben brauche man wohl auch ein Communiqué für die Öffentlichkeit. Schließlich brauchten wir aus rechtlichen Gründen eine Ermächtigung der Drei Mächte; dies sei eine Sache der Beziehungen zwischen den Alliierten und der Bundesrepublik. Die Art der Mitteilung der Sowjetunion an die DDR läge in deren bilateralem Verhältnis. Wir hätten nie einen formellen Vier-Mächte-Auftrag an die beiden deutschen Seiten als erforderlich erklärt. Man sollte jüngsten Presseauslassungen über die Frage¹⁰ nicht allzu große Bedeutung beimessen.

2) Verkehrsstörungen auf den Zugangswegen nach Berlin¹¹

Der amerikanische Vertreter bat um Unterrichtung, ob wir Ostberlin auf dem IZH-Kanal auf die Störungen angesprochen haben.¹²

Der britische Vertreter meinte, die Sowjets und die DDR hätten durch die jüngsten Störungen die Toleranzgrenze hinsichtlich der Bundespräsenz gesenkt. Während die westliche Seite sich bemüht hätte, während der Verhandlungen das bestehende Maß an Berlinaktivitäten einzuhalten, sei die andere Seite auf den Zugangswegen zumindest bei der Reaktion auf die Tagung der Vorsitzenden

⁹ Premierminister Heath antwortete am 25. Dezember 1970 auf das Schreiben des Bundeskanzlers Brandt vom 15. Dezember 1970, der Vorschlag zu konferenzzähnlichen Berlin-Gesprächen solle in der Bonner Vierergruppe weiter diskutiert werden: „But we should not, in my view, decide to change the character of the Berlin negotiations until we are absolutely satisfied that it is in the interests of the West to do so. We all want a speedy outcome to the talks, but we need to consider carefully whether changes designed to accelerate progress towards a settlement may not weaken the Western position in these negotiations.“ Vgl. Ministerbüro, Bd. 343.

¹⁰ Vgl. dazu den Artikel: „Botschafter über Berlin-Zugang einig?“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 18. Dezember 1970, S. 3.

¹¹ Zu den Störungen auf den Zugangswegen nach Berlin (West) anlässlich der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 30. November und 1. Dezember 1970 vgl. Dok. 573, Anm. 4. Anlässlich der Sitzung der Vorsitzenden der SPD-Fraktionen in den Landtagen und im Bundestag am 21. Dezember 1970 kam es seit dem 20. Dezember 1970 erneut zu Behinderungen auf den Zugangswegen. Vgl. dazu den Artikel „Berlin-Verkehr wieder in der Zange“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 21. Dezember 1970, S. 1.

¹² Zum Protest des stellvertretenden Leiters der Treuhandstelle für den Interzonenhandel, Buch, gegenüber dem Abteilungsleiter im Ministerium für Außenwirtschaft der DDR, Keilholz, am 30. November 1970 vgl. Dok. 578.

Mit Fernschreiben vom 21. Dezember 1970 an den Stellvertretenden Minister für Außenwirtschaft der DDR, Behrendt, protestierte Buch erneut „gegen die willkürlichen und schikanösen Behinderungen im Verkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlin sowie der Deutschen Demokratischen Republik [...]. Die Eingriffe stehen in krassem Widerspruch zu den wiederholten Beteuerungen Ihrer Seite, daß der Verkehr zwischen den Gebieten und durch die Gebiete nicht behindert werde.“ Am 22. Dezember 1970 antwortete Keilholz, er betrachte den Protest als gegenstandslos und verwahre sich „gegen den unangemessenen Ton, der absolut unüblich ist“. Vgl. Referat II A 1, Bd. 1174.

der SPD-Landtagsfraktionen von dieser Übung abgewichen. Da dies in dem westlichen Protest nicht deutlich zum Ausdruck gebracht worden sei¹³, frage sich die britische Botschaft, ob man erneut an die Sowjets herantreten sollte, und zwar in Moskau (das Foreign Office habe sich dazu noch nicht geäußert, es werde den Gedanken aber wahrscheinlich unterstützen).

Der amerikanische Vertreter teilte die britische Bewertung der Störungen und hielt den Vorschlag eines erneuten Protestes für erwägenswert. Er gab außerdem zu bedenken (ebenfalls auf persönlicher Grundlage), ob man für mögliche künftige Störungen geeignete Gegenmaßnahmen erörtern sollte.

Der französische Vertreter sah keine wesentliche Änderung in dem sowjetischen Verhalten und hielt einen erneuten Protest nicht für opportun.

Der deutsche Vertreter sagte, man könne in dem sowjetischen Vorgehen einmal einen Versuch sehen, die Bundesaktivitäten zu begrenzen; zum anderen aber ein taktisches Mittel, den Westen zu einer Berlinregelung zu drängen. Unsere Hinweise sprächen eher dafür, daß die Sowjets Druck ausüben wollten, um die Berlingespräche zu beschleunigen. Unter diesen Umständen könnte es ungünstig sein, wenn wir uns jetzt auf eine polemische Auseinandersetzung mit den Sowjets über die Bundespräsenz einließen, die unser schwächster Punkt sei. Wir würden den britischen Gedanken jedoch prüfen. Auch die Frage von Gegenmaßnahmen würde geprüft.

Braunmühl

VS-Bd. 4512 (II A 1)

¹³ Die Bonner Vierergruppe formulierte am 19. Dezember 1970 als Antwort auf den sowjetischen Protest: „Our authorities have noted with concern that harassment of civilian traffic has begun today on the access routes to and from Berlin. Considering the statement according to which the USSR considers it necessary to reach agreement on Berlin in the interest of relaxation of tension in Europe, they are astonished that the Soviet Union can have permitted such harassments to occur [...]. In the view of our authorities these harassments can only be harmful to the prospects for improvement of the situation in and around Berlin which we are seeking.“ Vgl. die Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Bräutigam vom 21. Dezember 1970; VS-Bd. 4530 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

Am 21. Dezember 1970 erklärte Staatssekretär Ahlers, Presse- und Informationsamt, das Bedauern der Bundesregierung darüber, „daß die DDR erneut den Berlin-Verkehr behindert und damit die Verhandlungen der Vier Mächte über die Verbesserung der Verhältnisse in und um Berlin stört. Schon bisher mußten willkürlich gewählte Anlässe dazu herhalten, die Scheinargumente für die entspannungsfeindlichen Maßnahmen der DDR zu liefern.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 261.

Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Joetze

II A 1-85.53-3931/70 VS-vertraulich

23. Dezember 1970

Betr.: Anflug Tegels durch westliche Fluggesellschaften im „Nord-Süd-Verkehr“¹;

hier: Konsultation in der Bonner Vierergruppe am 18.12.

I. Ergebnis:

1) Der deutsche Vertreter betonte erneut die Notwendigkeit, bald eine Entscheidung zu treffen²; sonst könnten weitere westliche Fluggesellschaften Berlin-Schönefeld im Liniendienst anfliegen; wenn einmal zu viele Präzedenzfälle geschaffen seien, werde man gegenüber der DDR keine Überfluggenehmigungen für den Zielpunkt Tegel durchsetzen können.³ Wegen der durch die österreichische Fluggesellschaft AUA eingeleiteten Entwicklung sei es außerdem auf die Dauer nicht mehr möglich, gegenüber Drittregierungen eine rein negative Haltung einzunehmen, ohne ihnen konstruktive Möglichkeiten zu zeigen. Der Fragenkomplex sei durch Staatssekretär Bahr bei den Direktorenkonsultationen am 18. November eingeführt worden⁴ und habe eine grundsätzlich positive Aufnahme gefunden. Seitdem sei genügend Zeit für die damals zugesagte Prüfung der Rechtsfragen verstrichen.

¹ Zur Erteilung von Landerechten für die Austrian Airlines (AUA) in Berlin-Schönefeld und den Bestrebungen der Scandinavian Airlines System (SAS), einen Liniendienst nach Ost-Berlin einzurichten, vgl. Dok. 558, Anm. 6 und 7.

Am 14. November 1970 meldete auch die italienische Presse, daß „demnächst mit der Eröffnung einer Fluglinie zwischen Ostberlin und Rom zu rechnen ist“. Botschafter Lahr, Rom, berichtete dazu am 17. November 1970, daß jedoch bei den zuständigen Ministerien „von Verhandlungen und Aufnahme von Flugverbindung mit Ostberlin nichts bekannt“ sei. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1328; Referat II A 1, Bd. 1193.

² Bereits am 25. November 1970 schlug der Vertreter der Bundesrepublik in der Bonner Vierergruppe eine gemeinsame Demarche der Bundesregierung und der Drei Mächte „bei den in Frage kommenden Regierungen mit folgenden Zielen“ vor: „bis auf weiteres keine Regierungsabkommen mit der DDR über gegenseitigen Luftverkehr, bei Absprachen westlicher Fluggesellschaften mit Interflug über Streckenführung nach Schönefeld Sicherung auch der Überflugrechte mit Zielpunkt Tegel, IATA-Tarife für den beiderseitigen Verkehr, weitere Nachricht über Frage der Landerechte in Tegel“. Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well vom 27. November 1970; VS-Bd. 8775 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

³ Zu den Bestrebungen der Bundesregierung, Möglichkeiten für Flüge der Lufthansa nach Berlin (West) zu schaffen, vgl. Dok. 558.

⁴ Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, wies in der Sondersitzung der Bonner Vierergruppe am 17./18. November 1970 darauf hin, daß durch Vereinbarungen westlicher Fluggesellschaften über den Linienverkehr nach Ost-Berlin „Berlin-Schönefeld mehr und mehr in den internationalen Luftverkehr einbezogen werde. Uns könne das nicht lieb sein, denn damit werde ein Ansatz geschaffen, Verkehrsaufkommen in West-Berlin nach Schönefeld abzuziehen. [...] Zwar berühre das nicht die Lebensfähigkeit Berlins, aber die Attraktivität Schönefelds nehme zu. Gerade jetzt komme es uns darauf an, daß auch in Zukunft ein Vergleich zwischen Ostberlin und West-Berlin zugunsten des letzteren ausfalle. Den einzigen Ausweg aus dieser Lage sähen wir darin, auch West-Berlin in den internationalen Flugverkehr einzubeziehen. Zum Beispiel könnten AUA und SAS abwechselnd nach Schönefeld und Tegel fliegen.“ Die westlichen Fluggesellschaften sollten auch auf die kommerziellen Vorteile eines Flugverkehrs nach Berlin (West) hingewiesen werden. Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well vom 20. November 1970; VS-Bd. 4530 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

2) Der britische Vertreter bezeichnete den Fragenkomplex als „politisch-kommerziell-juristisch“. Er versuchte, ihn in drei Grundsätzen zusammenzufassen:

- a) Die alliierten Luftkorridore nach Berlin dürften durch die geplanten Maßnahmen nicht beeinträchtigt werden;
- b) der Luftverkehr nach West-Berlin solle entsprechend unseren Vorstellungen verstärkt werden, um die Attraktivität der Stadt zu erhöhen;
- c) der Grundsatz zu a) müsse Vorrang haben vor dem Grundsatz zu b).

Der britische Vertreter deutete weiter an, daß der Grundsatz zu a) durch unsere Vorschläge jedenfalls dann berührt sein könne, wenn wir auch an einen Ost-West-Verkehr durch andere als die drei alliierten Gesellschaften dächten. Er verwies auf das sowjetische Argument, daß die Luftkorridore im Prinzip nur für den Garnisonsverkehr der drei westlichen Besatzungstruppen in Berlin eingerichtet seien. Aber auch unabhängig von dieser Frage könne durch die Förderung eines Nord-Süd-Verkehrs über West-Berliner Flughäfen eine Entwicklung eingeleitet werden, durch die schließlich auch der Druck auf die drei Westmächte verstärkt werden könne, einen Ost-West-Verkehr zu den West-Berliner Flughäfen zuzulassen. Ferner meldete er Zweifel an der Praktikabilität unserer Vorschläge an (Konkurrenzfähigkeit westlicher Linien über West-Berlin wegen östlicher Niedrigtarife).

3) Deutsche Erwiderung:

- a) Der Grundsatz der Sicherstellung der Luftkorridore sei anzuerkennen; ihm komme erhebliche Bedeutung zu; er sei durch einen Ausbau Schönefelds zum Zentralflughafen eines wichtigen Luftliniennetzes, der sich abzeichne, mehr gefährdet als durch unsere Vorschläge; auch dann könne die sowjetische Seite behaupten, die Beförderung von Zivilisten in den Korridoren sei nicht mehr nötig; allerdings hätten wir dann keine störungsfreie Zusatzverbindung.
- b) Ein Ost-West-Verkehr zwischen Flughäfen des Bundesgebietes und West-Berlin und über das Bundesgebiet sei nicht aktuell. Wir hätten von Anfang an das Korridorproblem berücksichtigt.
- c) Pressionen westlicher Luftlinien auf Überfluggenehmigungen im West-Ost-Verkehr könnten wir verhindern; wir hätten gute Argumente für eine Differenzierung (Korridorproblem, Sicherung der Zugangswege). Soweit wir gegenüber westlichen Partnerländern wegen des Transitabkommens im Rahmen der ICAO keine rechtliche Möglichkeit hätten, den Überflug zu verhindern, bestehe die politische Möglichkeit einer NATO-Festlegung. Die Heimatstaaten östlicher Fluglinien seien nicht Partner des Transitabkommens.
- d) Es handle sich nicht nur um die Attraktivität West-Berlins, sondern auch um einen Schritt zur Vorbereitung des Funktionswandels der Stadt, auf den sich Berlin auch im Interesse der Moral der Bevölkerung vorbereiten müsse.
- e) Westliche Fluglinien hätten sich am Anflug West-Berlins interessiert gezeigt. Dies ergebe sich z. B. aus jüngsten Äußerungen von Vertretern der SAS.⁵ Die

⁵ Am 11. Dezember 1970 berichtete Botschafter Scholl, Kopenhagen, über eine Mitteilung des dänischen Außenministeriums, wonach „SAS beabsichtige, in einigen Tagen bei zuständiger Stelle Zustimmung für Einrichtung eines Linienverkehrs von Kopenhagen nach Berlin-Schönefeld einzuholen. Auswärtiges Amt habe gegenüber Vertretern dänischer, schwedischer und norwegischer Botschaft

Fluglinien könnten die Frage der Praktikabilität und Rentabilität sicher am besten abschätzen.

f) Eile sei geboten; wir könnten die DDR nur dadurch zu Überfluggenehmigungen nach West-Berlin veranlassen, solange sie sich nicht ein eigenes Liniennetz aufgebaut habe; später werde sie kein Interesse an solchen Genehmigungen mehr haben.

4) Der amerikanische Vertreter unterstützte unsere Auffassung; der französische Vertreter gab keine klare Stellungnahme zu erkennen.⁶

II. Folgerungen für weiteres Vorgehen:

1) Die von britischer Seite angedeuteten Bedenken machen eine eindeutige deutsche Stellungnahme zum Ost-West-Verkehr nötig. Dazu gehört zunächst eine Definition dieses Begriffs. Sie kann sich nur an den Kontrollmöglichkeiten der Bundesregierung ausrichten. Diese bestehen nur im Bundesgebiet. Ost-West-Verkehr wäre demnach der Verkehr zwischen West-Berliner Flughäfen und Zielpunkten im Bundesgebiet sowie der Verkehr von West-Berliner Flughäfen nach anderen Zielpunkten, der über das Bundesgebiet führt. Eine Zusage, einen solchen Verkehr zu verhindern, dürfte unseren eigenen derzeitigen Interessen entsprechen: die Verwaltung der Lufthansa ist auf absehbare Zeit am Anflug West-Berliner Flughäfen nicht interessiert. Wir sollten daher den Alliierten in der Bonner Vierergruppe erklären, daß sich die Bundesregierung gegen Linienflüge im „Ost-West-Verkehr“ wenden wird, solange die drei Alliierten und die Bundesregierung der Auffassung sind, daß ein solcher Verkehr das Recht der drei Alliierten auf Benutzung der Luftkorridore beeinträchtigen könnte.

2) Die Durchsetzbarkeit einer Zusage wäre im einzelnen zu prüfen. Wenn die Transitvereinbarung im Rahmen der ICAO nicht im Wege stünde, wäre im Verhältnis zu den westlichen Partnerländern eine entsprechende Absprache in der NATO zu prüfen.

3) Zu prüfen ist als Rückfallposition, ob wir uns auf die Bitte beschränken sollen, daß westliche Fluglinien, die mit Interflug einen Linienverkehr nach Schönefeld aushandeln, sich die Überflugrechte mit Zielpunkt West-Berlin als eine später zu konkretisierende Option zusagen lassen sollen. Allerdings verwirklicht diese Lösung nicht das oben erwähnte Bedürfnis, die Attraktivität West-Ber-

Fortsetzung Fußnote von Seite 2323

in Bonn keine Einwände gegen diese Pläne erhoben und angeblich sogar die Hoffnung geäußert, daß SAS bald auch Berlin-West anfliegen könne.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 383; VS-Bd. 4530 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

⁶ Legationsrat I. Klasse Joetze notierte am 28. Dezember 1970, der französische Vertreter in der Bonner Vierergruppe habe am 23. Dezember 1970 die Ansicht vertreten, daß eine Einbeziehung von Berlin (West) in den internationalen Flugverkehr zwar „auf lange Sicht und bis zu einem gewissen Grade wünschenswert“ sei; der „Linienverkehr außerhalb der Korridore in West-Berliner Flughäfen“ mache jedoch „offiziellen Kontakt zwischen Alliierten und DDR-Behörden nötig; das führe zu verstärkten Einflußmöglichkeiten der DDR auf die Vierergespräche“. Daher befürworte die französische Regierung folgendes Vorgehen: „keine Notifizierungen unserer Vorschläge (in Verhandlungen mit DDR um Überfluggenehmigungen auch nach West-Berlin nachzusuchen) an Drittstaaten; Beschränkung auf die Bitte an Drittstaaten, keinen Linienverkehr zwischen ihnen und DDR zuzulassen; Zusage, sich an entsprechenden Stillhaltedemarchen zu beteiligen und an einer NATO-Absprache mitzuwirken“. Der britische Vertreter habe diese Argumentation unterstützt. Vgl. VS-Bd. 4530 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

lins schon jetzt zu verstärken. Auch könnte die Verwirklichung der Option an späteren Ausflüchten und Verwaltungsschwierigkeiten der DDR-Seite scheitern.

Joetze

VS-Bd. 4530 (II A 1)

614

Botschafter Allardt, Moskau, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-18067/70 VS-vertraulich
Fernschreiben Nr. 2393

Aufgabe: 26. Dezember 1970, 14.30 Uhr¹
Ankunft: 26. Dezember 1970, 13.32 Uhr

Betr.: Berlingespräche

Falin, den ich heute auf Berlin-Verhandlungen ansprach, sagte mir dazu folgendes:

1) Rasche Fortschritte seien möglich, sofern die Sowjetregierung nicht ständig die einzige der Vier Mächte bleibe, die zu weitgehenden Konzessionen bereit sei. Wenn sich die Gespräche zähflüssig gestalteten, dann deshalb, weil die Amerikaner die Gelegenheit benutzen, um im Zuge der Verhandlungen mehr Kompetenzen einzuhandeln, als sie bisher besäßen. Nach dem Abkommen von 1946 habe über Zugang und Transit Westberlins ausschließlich die Sowjetunion zu verfügen gehabt.² Später habe die Sowjetunion zugunsten der DDR auf ihre Rechte verzichtet³, und diese übe sie nunmehr aus eigenem Recht aus.⁴

¹ Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well am 29. Dezember 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent Lahn sowie die Referate II A 4 und V 1 verfügte.
Hat Lahn am 6. Januar 1971 vorgelegen.

² Vgl. dazu die Vereinbarung der stellvertretenden Militärgouverneure Clay (USA) und Weeks (Großbritannien) sowie des sowjetischen Militärgouverneurs Schukow vom 29. Juni 1945; Dok. 224, Anm. 9.

³ Im Briefwechsel des sowjetischen Stellvertretenden Außenministers Sorin mit dem Außenminister der DDR, Bolz, vom 20. September 1955 wurde dazu ausgeführt: „Die Deutsche Demokratische Republik übt die Bewachung und Kontrolle an den Grenzen der Deutschen Demokratischen Republik, an der Demarkationslinie zwischen der Deutschen Demokratischen Republik, am Außenring von Groß-Berlin, in Berlin sowie auf den im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik liegenden Verbindungswegen zwischen der Deutschen Bundesrepublik und Westberlin aus.“ Lediglich die Kontrolle des Verkehrs von Truppenpersonal und Gütern der Drei Mächte in Berlin (West) wurde „zeitweilig bis zur Vereinbarung eines entsprechenden Abkommens vom Kommando der Gruppe der sowjetischen Truppen in Deutschland ausgeübt“. Vgl. DzD III/1, S. 375 bzw. S. 377.
Vgl. dazu ferner Artikel 6 des Vertrags vom 12. Juni 1964 zwischen der DDR und der UdSSR über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit; DzD IV/10, S. 719.

⁴ Legationsrat I. Klasse Bräutigam nahm am 28. Dezember 1970 zu den Ausführungen des Abteilungsleiters im sowjetischen Außenministerium, Falin, Stellung: „Von einer vollständigen Übertragung der Rechte der Sowjetunion ist in den beiden relevanten Verträgen zwischen der Sowjetunion und der DDR (20.9.1955 und 12.6.1964) nicht die Rede. Vielmehr werden die internationalen Verpflichtungen der Sowjetunion darin ausdrücklich aufrechterhalten.“ Die Vier-Mächte-Verantwortung für die Zugangswege sei nicht aufgehoben, „da dies nicht einseitig geschehen konnte. Ferner

Dies sei der Status quo, an dem – übrigens auch laut Absprache Gromykos mit Bundesminister Scheel in Kronberg⁵ – nicht gerüttelt werden dürfe. Das „Dach“, von dem BM Scheel in Kronberg gesprochen habe, sei also ein Einverständnis über alle Prinzipien, nach denen sich das Verhältnis Westberlins zu seiner Umwelt künftig gestalten solle, und zwar in einer Weise, die Spannungen nach Möglichkeit ausschließe. Es verstehe sich, daß auch die oben skizzierte Rechtslage zu diesen Prinzipien gehöre. Über sie brauche man sich gar nicht einig zu werden, weil sie nicht bestritten werden könne. Wenn nun die Amerikaner forderten, daß ein Vier-Mächte-Abkommen auch die Zugangs- und Transitfrage umfasse, mithin künftige Verhandlungen hierüber zwischen der Bundesrepublik Deutschland und DDR erst an die beiden deutschen Staaten delegiert werden müßten, so gingen sie entweder von einer falschen Beurteilung der Rechtslage aus oder – was wahrscheinlicher sei – versuchten Rechte zu usurpieren, die sie nie besessen hätten und die sie – 24 Jahre nach dem Krieg – natürlich auch nicht mehr bekommen würden. Wenn die Bundesrepublik mit der DDR darüber verhandeln wolle, Westberlin einen möglichst breiten und möglichst ungehinderten Zugang zu verschaffen, dann genieße dies die volle Unterstützung der Sowjetregierung, sei aber im übrigen ausschließlich Angelegenheit der beiden deutschen Staaten. Die DDR jedenfalls brauche kein Mandat und werde gewiß auch keines erhalten. Und es sei nicht recht verständlich, weshalb die Bundesregierung eines haben wolle und damit ihre Souveränität einer freiwilligen Beschränkung unterwerfe.

Von dieser Lage müsse man ausgehen, wolle man in Berlin zu einer Einigung kommen. Für seine Regierung sei das ganze nicht sehr eilig. Die Sowjetregierung betreibe zwar Planwirtschaft, aber wisse sehr gut, daß man keine Planpolitik machen könne. So wünschenswert es sei, einen unterzeichneten Vertrag auch so rasch als möglich in Kraft zu setzen, so wenig stehe man in Moskau unter Zeitdruck. Auch der Parteikongreß am 30. März⁶ hänge gewiß nicht von der Ratifizierung des GV-Vertrages ab.

2) Der französische Botschafter⁷ erzählte mir dieser Tage, er habe Falin getroffen und mit ihm ein kurzes Gespräch geführt, bei dem Falin sich ganz allgemein über die USA-Politik in Vietnam, Nahost, Lateinamerika und insbesondere Berlin beklagt habe. Unter Anspielung auf die letzten Worte, die Kossygin bei seinem letzten Besuch in Peking⁸ mit Tschou En-lai gewechselt habe, habe Falin erklärt, selbst wenn Tschou En-lai zufolge die Regelung des chinesisch-sowjetischen Verhältnisses noch 9000 Jahre dauern könne, wäre es ein großer Irrtum anzunehmen, daß die Amerikaner annähernd so viel Zeit hätten, um mit den Sowjets über Berlin ins reine zu kommen.

[gez.] Allardt

VS-Bd. 4512 (II A 1)

Fortsetzung Fußnote von Seite 2325

gehört zum Status quo, daß die Sowjetunion ihre (der DDR übergeordnete) Verantwortung für den Berlinzugang nicht bestreitet“. Vgl. VS-Bd. 4512 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

⁵ Für das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 30. Oktober 1970 vgl. Dok. 502.

⁶ Der XXIV. Parteitag der KPdSU fand vom 30. März bis 9. April 1971 in Moskau statt.

⁷ Roger Seydoux.

⁸ Ministerpräsident Kossygin hielt sich am 10. September 1969 in Peking auf.

615

Gespräch des Staatssekretärs Freiherr von Braun mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin

Z A 5-A.141/70 VS-vertraulich

28. Dezember 1970¹

Am 28.12.1970 empfing Herr Staatssekretär Frhr. von Braun den sowjetischen Botschafter Zarapkin zu einer Unterredung, die auf Wunsch des Botschafters zustande kam.

Von sowjetischer Seite nahmen an der Unterredung teil: Herr Bogomolow, Presereferent der sowjetischen Botschaft, und Herr Jelisarjew, Erster Botschaftssekretär; von deutscher Seite Herr Ministerialdirektor von Staden.

Der *sowjetische Botschafter* machte dem Herrn Staatssekretär Mitteilung von einigen Überlegungen der sowjetischen Regierung im Zusammenhang mit den Beschlüssen der Ministerratstagung der NATO-Mitgliedsländer, die am 3./4.12. 1970 in Brüssel stattfand², sowie im Zusammenhang mit den Bemühungen der sozialistischen und anderen Staaten Europas, die eine gewisse Verbesserung der Situation in Europa sichtbar gemacht hätten. Hierbei sei die Unterzeichnung der Verträge zwischen der Sowjetunion und der BRD sowie der Volksrepublik Polen und der BRD³, die Entwicklung der letzten Zeit in Richtung auf eine verbesserte friedliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten von Bedeutung. Die Idee der Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz habe breite Unterstützung gefunden. Mehrere europäische Staaten befaßten sich mit der Vorbereitung dieser Konferenz, die eine neue Etappe auf dem Weg zur Festigung des Friedens in Europa werden solle. Nunmehr stelle sich die Frage, wie man weiter vorgehen solle, wie die günstigen Möglichkeiten für eine Entspannung zu nutzen seien.

Die Sowjetunion und die anderen sozialistischen Staaten hätten auf der Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages, die kürzlich in Berlin stattgefunden habe, in der „Erklärung zu Fragen der Festigung der Sicherheit und der Entwicklung der friedlichen Zusam-

¹ Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Dolmetscher Hartmann am 28. Dezember 1970 gefertigt und mit Begleitvermerk vom 29. Dezember 1970 an Staatssekretär Freiherr von Braun übermittelt.

Hat Braun vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn D Pol wie besprochen.“

Hat Ministerialdirektor von Staden am 30. Dezember 1970 vorgelegen, der handschriftlich die Weiterleitung an Ministerialdirigent Lahn und Referat II A 4 „m[it] d[er] Bitte um Koordinierung d[er] weiteren Behandlung“ verfügte.

Hat Lahn am 30. Dezember 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „(auch [für] II A 3)“.

Hat Vortragendem Legationsrat Freiherr von Groll am 22. Januar 1971 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Auf Wunsch von II A 4 hat II A 3 die Bearbeitung übernommen.“ Vgl. VS-Bd. 4603 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1970.

² Zur NATO-Ministerratstagung vom 3./4. Dezember 1970 vgl. Dok. 586.

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

Für den Wortlaut des Vertrags vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik und Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen vgl. BULLETIN 1970, S. 1815.

menarbeit in Europa“⁴ eine klare Antwort auf diese Frage gegeben. In diesem wichtigen Dokument erklärten die beteiligten Staaten ihre feste Absicht, auch weiter die Vertiefung und Ausweitung der gegenseitigen guten Beziehungen zwischen den europäischen Staaten zu unterstützen, die ihrerseits bereit seien, eine Entspannungspolitik zu verfolgen und sich für die Lösung der Fragen auszusprechen, die mit einer Europäischen Sicherheitskonferenz im Zusammenhang stünden. In der „Erklärung zu Fragen der Festigung der Sicherheit und der Entwicklung der friedlichen Zusammenarbeit in Europa“ werde das Bestreben der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages ausgedrückt, gemeinsam mit allen Kräften für den Frieden und die Sicherheit in Europa tätig zu sein. Es sei klar, so fuhr der sowjetische Botschafter fort, daß eine Verbesserung der Situation in Europa und eine echte Entspannung in Europa nicht nur von den entsprechenden Bemühungen der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages, sondern von den Bemühungen aller europäischer Staaten, aller interessierten Seiten abhingen, sowie davon, in welcher Richtung sie tätig seien.

In diesem Zusammenhang lenke das Kommuniqué der Brüsseler NATO-Ministerratstagung⁵ die Aufmerksamkeit auf sich. In ihm werde ein Fortschritt in der wichtigen Sphäre der Beziehungen zwischen Ost und West festgestellt.

Diese Feststellung könne man positiv bewerten, wenn sie von den Teilnehmern der Tagung als Ausgangspunkt zur Unterbreitung eigener Vorschläge und Überlegungen genommen würde, wie die anstehenden Fragen einer Lösung näher gebracht werden könnten. Da eine bestimmte Vorwärtsbewegung anerkannt würde, scheine es, als ob diese Bewegung auch unterstützt würde. Leider werde dieser Wunsch durch den weiteren Inhalt des Kommuniqués nicht bestätigt. Auf der NATO-Ministerratstagung sei ein langfristiges Programm zur Erhöhung des Militärpotentials, einschließlich der strategischen und taktischen Kernwaffen, angenommen worden. Die NATO-Mitgliedstaaten hätten sich verpflichtet ihre Rüstungsausgaben in Kürze zu erhöhen, um ihre Kriegsmaschinerie zu verstärken und zu vervollkommen.⁶

Es sei nicht klar, worauf dieser Trend zurückzuführen sei, da er im Widerspruch zur Entspannung stehe. Wie könne man die Erhöhung der Rüstungsausgaben mit den früheren eigenen Vorschlägen über Truppenverminderung und Abrüstung⁷ vereinbaren? Hier bestehe ein klarer Widerspruch. Die Erfindung einer Bedrohung durch die Sowjetunion stelle nur eine bequeme Phrase dar, die durch die Praxis der Beziehungen der Sowjetunion mit den westlichen Ländern, darunter auch mit NATO-Mitgliedern, widerlegt werde.

In der Frage der Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz seien in Brüssel Vorbedingungen aufgestellt worden. Eine dieser Vorbedingungen sei, daß man die Einberufung einer europäischen Konferenz von einem erfolgrei-

⁴ Für den Wortlaut der Erklärung der Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts vom 2. Dezember 1970 vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 22–24.

⁵ Für den Wortlaut des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung vom 3./4. Dezember 1970 in Brüssel vgl. NATO FINAL COMMUNIQUEs, S. 243–249. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 74–79.

⁶ Für die Erklärung vom 2. Dezember 1970 über die Allianz in den 70er Jahren vgl. NATO FINAL COMMUNIQUEs, S. 249–253. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 79–82.

⁷ Zur Erklärung der NATO-Mitgliedstaaten vom 25. Juni 1968 (Signal von Reykjavik) vgl. Dok. 80, Anm. 3. Vgl. dazu auch die Erklärung des NATO-Ministerrats vom 27. Mai 1970; Dok. 244, Anm. 7.

chen Abschluß der Verhandlungen über Westberlin abhängig mache.⁸ Was den Kern dieser Frage anbelange, so habe die sowjetische Seite mehrfach erklärt, daß man bei der Lösung der Westberlin-Frage von der Entspannung im Zentrum Europas, von den Bedürfnissen der Bevölkerung dieser Stadt ausgehen müsse, ohne den Status West-Berlins und die gesetzmäßigen Interessen der DDR zu verletzen. Die Sowjetunion trete für eine möglichst baldige Formulierung der entsprechenden Bestimmungen einer Übereinkunft ein. Sie habe detaillierte Vorschläge zu einer Reihe von Fragen gemacht, darunter auch zur Frage des Transits nach West-Berlin und aus West-Berlin über das Territorium der DDR. Nun müßten die Westmächte dazu Stellung nehmen.

Wenn die Westmächte Konstruktivität, Einsicht und Respektierung der Interessen derjenigen Staaten zeigten, gegen die sie in der Vergangenheit und auch in der Gegenwart die West-Berlin-Frage auszuspielen versuchten, dann werde es nicht schwer sein, eine Vereinbarung zu erreichen, die den Interessen der Festigung der Sicherheit in Europa entspricht. Das sei die Situation bezüglich der Verhandlungen über West-Berlin. Die sowjetische Seite halte Versuche, den Erfolg der Verhandlungen über West-Berlin als Vorbedingung für die Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz hinzustellen, für völlig falsch. Derartige Versuche, ihrem Charakter nach völlig verschiedene Fragen miteinander zu verknüpfen, schränkten die Möglichkeiten der europäischen Staaten ein. Der Versuch, die Lösung der einen Frage von anderen europäischen Fragen abhängig zu machen, bedeute, daß all diejenigen, die keinen Fortschritt in den europäischen Angelegenheiten wünschten, die Möglichkeit erhielten, Hindernisse auf dem Weg zu einer günstigen Entwicklung in Europa aufzurichten und die Länder, die an den Verhandlungen über West-Berlin nicht beteiligt seien, von der aktiven Beeinflussung der europäischen Entwicklung fernzuhalten.

Das beziehe sich auch auf die andere Vorbedingung des Brüsseler Kommuniqués bezüglich der Fortsetzung anderer Verhandlungen, die gegenwärtig geführt würden. Die sowjetische Regierung halte es prinzipiell für nicht richtig, die Frage der Europäischen Sicherheitskonferenz mit den Problemen anderer Verhandlungen zu verknüpfen, die sich vielleicht nicht einmal auf Europa bezögen. Diese Bedingung sei nicht konkret und jeder könne ihr nach Belieben einen eigenen Sinn verleihen. Dieser haltlose Vorbehalt bezüglich der Regelung internationaler Angelegenheiten behindere die bedeutende Arbeit, die von einigen europäischen Staaten für die Einberufung der Europäischen Sicherheitskonferenz geleistet worden sei.

Vielleicht, so fuhr der Botschafter fort, gingen die Regierungen der NATO-Staaten davon aus, daß die Entwicklung auf eine europäische Entspannung hin nur für die UdSSR und die anderen sozialistischen Staaten von Nutzen sei. In der Tat seien die sozialistischen Staaten an einer Gesundung der internationalen Atmosphäre in Europa interessiert. Dies sei auch auf der Berliner Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrages zum Ausdruck gekommen. Von der Verwirklichung von Maßnahmen zur Festigung des Friedens und der Sicherheit würden jedoch alle europäischen Staaten und die

⁸ Vgl. dazu Absatz 10 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung vom 3./4. Dezember 1970; Dok. 586, Anm. 20.

Sache des Friedens profitieren. Die sowjetische Regierung sei der Meinung, daß der Vorschlag der finnischen Regierung über entsprechende auch multilaterale Begegnungen und Konsultationen in Helsinki⁹ einen konstruktiven Schritt zur praktischen Vorbereitung einer Europäischen Sicherheitskonferenz darstelle. Im Verlauf derartiger Treffen und Konsultationen könnte man alle Fragen der Einberufung einer solchen Konferenz lösen, wie z. B. die Frage der Tagesordnung und die Vorbereitung möglicher Beschlüsse der Konferenz, die ihren erfolgreichen Abschluß garantieren könnten. Die Sowjetunion und die anderen sozialistischen Staaten hätten positiv auf den finnischen Vorschlag reagiert. Es gäbe keinen Grund, derartige multilaterale Konsultationen abzulehnen. Es sei nur natürlich zu erwarten, daß die an der Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz interessierten Staaten die Möglichkeit nützten, die durch die Initiative der finnischen Regierung gegeben worden sei.

Der Botschafter beendete die Darlegung der Überlegungen der sowjetischen Regierung mit dem Wunsch, die Bundesregierung möge diese Überlegungen prüfen. Die Festigung der europäischen Sicherheit sei eine gemeinsame Aufgabe aller Staaten dieser Region, sie müßten gemeinsam Sorge tragen, um diese Aufgabe erfolgreich zu lösen. In Moskau könne man nicht umhin festzustellen, daß die BRD, die mit der Unterzeichnung der Verträge mit der UdSSR und Polen so wichtige Schritte getan habe, die Linie unterstütze, die den Beschlüssen von Brüssel zugrunde liege, eine Linie, die sich schlecht mit dem Geist und den Zielen der abgeschlossenen Verträge und den mehrfachen Erklärungen von Vertretern der Bundesregierung, unter anderem auch an die Adresse der sowjetischen Regierung, über die Fragen der Europäischen Sicherheitskonferenz vereinbaren lasse. Die Beschlüsse von Brüssel drückten in erster Linie die Ansichten der Kräfte aus, die eine Festigung der Tendenzen zu einer Entspannung und friedlichen Zusammenarbeit in Europa nicht zulassen wollten.

Die sowjetische Regierung wolle unmittelbar von der Bundesregierung deren Bewertung der Brüsseler Beschlüsse und ihres möglichen Einflusses auf die Prozesse der europäischen Entwicklung und die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten erfahren.

Der Herr *Staatssekretär* dankte dem Botschafter für diese Darlegung der Überlegungen der sowjetischen Regierung zu den Beschlüssen der Brüsseler NATO-Ratstagung. Die Ausführungen seien für die Bundesregierung sehr interessant, sie würden entsprechend der Aufforderung des sowjetischen Botschafters sorgfältig geprüft werden. Er könne jetzt selbstverständlich nicht zu allen Punkten der Erklärung eine abgeschlossene Stellungnahme abgeben, wolle jedoch zu einigen Punkten kurz Stellung nehmen.

Der Herr *Staatssekretär* betonte unter Bezugnahme auf den Moskauer Vertrag, den auch der sowjetische Botschafter angesprochen habe, das Ziel der Bundesregierung an der Verwirklichung der begonnenen Politik mit all ihren Folgen festzuhalten. Die Bundesregierung stelle mit Freude fest, daß die sowjetische Regierung diese Meinung teile. Er freue sich weiter, sagte der Herr *Staatssekretär*, daß der Vorsitzende des Ministerrats der UdSSR, Kossygin, in seinem

⁹ Zum finnischen Aide-mémoire vom 24. November 1970 vgl. Dok. 586, Anm. 23.

Antwortschreiben an den Herrn Bundeskanzler¹⁰, welches der Herr Botschafter letzterem vorgestern übergeben habe, ebenfalls dieses Ziel der sowjetischen Außenpolitik zum Ausdruck bringe¹¹.

Der Herr Staatssekretär verwies dann auf die ersten Erfolge der Politik der Bundesregierung, auf den Abschluß des Vertrages mit Polen und auf die Billigung der Verträge mit der UdSSR und Polen sowie der Politik der Bundesregierung durch den NATO-Ministerrat. Er bitte den Herrn Botschafter, diese Billigung nicht zu unterschätzen, sie stelle einen Fortschritt und eine Hilfe für die auf Entspannung gerichteten Bemühungen der Bundesregierung dar. Was nun die Berlin-Verhandlungen anbelange, fuhr der Herr Staatssekretär fort, so habe die Bundesregierung niemals einen Hehl daraus gemacht, daß die Regelung dieser Frage zu dem Bild gehöre, welches die Bundesregierung in Europa schaffen wolle; während der Verhandlungen und auch während der Vorverhandlungen in Moskau habe die Bundesregierung daran keinen Zweifel gelassen.

Wie bereits der NATO-Ministerrat auf seiner Tagung im Mai vorigen Jahres¹² habe Anfang Dezember auch die Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrages Anfang Dezember in Berlin festgestellt, daß die Lösung der Berlin-Frage als ein wesentliches Element der Entspannung zu bezeichnen und zu behandeln sei.¹³ Wenn er sich nicht irre, sei die Berlin-Frage vom Beratenden Ausschuss sogar als das wesentliche Element der Entspannung bezeichnet worden. Die Bundesregierung gehe davon aus, daß auf der Tagung des Beratenden Ausschusses und auf der NATO-Ministerratstagung die Meinung vertreten worden sei, daß die Berlin-Frage gelöst werden müsse, ehe man einer Entspannung entgegengehen könnte.

Was die Europäische Sicherheitskonferenz betreffe, so sei auf der Tagung in Brüssel erstmals der Terminus „Konferenz zu Fragen der Sicherheit und der

¹⁰ Zum Schreiben des Bundeskanzlers Brandt vom 15. Dezember 1970 an Ministerpräsident Kossygin vgl. Dok. 601, Anm. 2.

Im Schreiben vom 22. Dezember 1970 an Bundeskanzler Brandt führte Ministerpräsident Kossygin aus: „Die in Moskau und Warschau unterzeichneten Verträge werden in der Nachkriegsgeschichte Europas einen wichtigen Platz einnehmen. Ihr Inkrafttreten wird die Möglichkeiten der friedlichen Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und der BRD, zwischen allen europäischen Staaten in bedeutendem Maße ausweiten.“ Die UdSSR werde alles Erforderliche für die Verwirklichung der „gemeinsam zum Ausdruck gebrachten Absichten tun“. Vgl. Ministerbüro, Bd. 517.

¹¹ Korrigiert aus: „komme“.

¹² Auf der NATO-Ministerratstagung am 10./11. April 1969 in Washington wurde festgestellt: „The Ministers consider that the achievement of a peaceful European settlement presupposes, among other things, progress towards eliminating existing sources of tension in the centre of Europe. They consider that concrete measures aimed at improving the situation in Berlin, safeguarding free access to the city, and removing restrictions which affect traffic and communications between the two parts of Germany would be a substantial contribution toward this objective. They expressed their support for continued efforts by the Three Powers to explore, in the framework of their special responsibilities for Berlin and Germany as a whole, possibilities for ordered and negotiated progress in these important questions.“ Vgl. Absatz 12 des Kommuniqués; NATO FINAL COMMUNIQUE, S. 220. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 236.

¹³ Auf der Tagung vom 2. Dezember 1970 brachten die Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts die Hoffnung zum Ausdruck, „daß die gegenwärtig stattfindenden Verhandlungen über West-Berlin mit der Erzielung einer gegenseitig akzeptablen Vereinbarung abgeschlossen werden, die den Interessen der Entspannung im Zentrum Europas sowie den Bedürfnissen der Bevölkerung West-Berlins und den legitimen Interessen und souveränen Rechten der DDR entspricht“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1971, D 23.

Zusammenarbeit in Europa“ verwendet worden. Dies stelle ein Eingehen auf die Vorstellungen der Staaten des Warschauer Pakts über die Konferenz dar. Weiter habe sich die NATO-Ministerratstagung bereit erklärt, bald nach der Entfernung der Spannungsherde mit dem Studium der Sachfragen bezüglich dieser Konferenz zu beginnen sowie die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, kulturellem, technologischem und anderen Gebieten ins Auge zu fassen und Vorgespräche für die Einberufung der Europäischen Sicherheitskonferenz zu beginnen.¹⁴ Wenn die Frage der Interpretation des Kommuniqués von Brüssel gestellt werde, wie es der Botschafter getan habe, so dürfe man diesen kooperativen Teil des Kommuniqués nicht übersehen.

Im weiteren nahm der Herr Staatssekretär zum Problem der Abrüstung Stellung. Der Herr Botschafter habe, wenn er ihn richtig verstanden habe, erklärt, daß die Verteidigungsminister der NATO im Widerspruch zu den Zielen der Entspannung die Erhöhung der Rüstungsausgaben der NATO-Staaten planten. Die Bundesregierung sei immer der Meinung gewesen, daß Entspannung nur dann eine echte Entspannung sein könnte, wenn sie von einer ausgeglichenen Truppenreduzierung begleitet würde. Die Bundesregierung habe auf seiten des Warschauer Vertrages bisher keine Bewegung in dieser Richtung feststellen können. Die Bundesregierung habe die These der Notwendigkeit einer ausgeglichenen zweiseitigen Truppenreduzierung bereits seit 1967, seit der Erklärung des belgischen Außenministers Harmel¹⁵, vertreten und rücke von ihr nicht ab.

Der Herr Staatssekretär beschränkte sich auf diese erste mündliche Reaktion auf die Darlegung des sowjetischen Botschafters und sagte eine genaue Prüfung der gemachten Darlegungen durch die Bundesregierung zu. Die Bundesregierung werde insbesondere auf die Überlegungen über den finnischen Vorschlag zurückkommen.

Der *Botschafter* dankte für diese vorläufige Erläuterung, stellte jedoch fest, daß die Fragen der im Brüsseler Kommuniqué aufgeworfenen Vorbedingungen unklar blieben. Er wies nochmals auf den Teil seiner Erklärung hin, der davon spricht, daß die Verknüpfung der Verhandlungen über West-Berlin mit anderen Fragen allen Gegnern einer weiteren günstigen Entwicklung in Europa die Möglichkeit gäbe, Hindernisse zu errichten. Dieses Problem sei vom Herrn Staatssekretär unbeantwortet geblieben. Unter Bezugnahme auf die in der sowjetischen Erklärung erwähnte zweite Vorbedingung des Brüsseler Kommuniqués, nämlich die Abhängigkeit der Fortsetzung anderer Verhandlungen von einer erfolgreichen Beendigung der Berlin-Verhandlungen bat der Botschafter um Klärung, um welche Verhandlungen es sich dabei handele.

¹⁴ Vgl. dazu die Absätze 11 bis 13 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung vom 3./4. Dezember 1970; Dok. 586, Anm. 22.

¹⁵ Am 13./14. Dezember 1967 nahm der NATO-Ministerrat in Brüssel den Bericht der Studiengruppe zur Untersuchung der künftigen Aufgaben der Allianz an, die aufgrund eines Vorschlags des belgischen Außenministers Harmel eingerichtet worden war. In Absatz 13 des Berichts „The Future Tasks of the Alliance“ (Harmel-Bericht) wurde angekündigt: „The Allies are studying disarmament and practical arms control measures, including the possibility of balanced force reductions. These studies will be intensified.“ Vgl. NATO FINAL COMMUNIQUEs, S. 201. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 77.

Hierzu erwiderte der Herr *Staatssekretär*, daß keine Rede davon sein könne, daß bei der NATO-Konferenz die Gegner einer Entspannungspolitik über die Befürworter einer solchen Politik gesiegt hätten. Die Billigung der Verträge der BRD mit der UdSSR und Polen durch die NATO-Konferenz sei ein Beweis des Gegenteils.

Was die Vorbereitung der europäischen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit anbelange, so seien sich die Regierungen der UdSSR und der BRD immer darin einig gewesen, daß diese Konferenz eine gute Vorbereitung erfordere, denn eine erfolglose Konferenz könne nur zu einem Rückschlag in der Entspannungspolitik führen. Beide Regierungen seien sich auch darin einig, daß die wesentlichen Spannungspunkte vor Beginn der Konferenz geklärt sein müssen. Die Bundesregierung sei dabei, diese Spannungspunkte abzugrenzen und zu bezeichnen sowie die ihnen zugrundeliegenden Probleme zu klären. Eine Konferenz, die den wesentlichen Spannungsherd bewußt nicht behandle oder davon ausgehe, daß er nicht beseitigt sei, werde für beide Seiten keinen Nutzen bringen. Die Bundesregierung gebe sich keinen Illusionen darüber hin, daß die Bereinigung der Beziehungen und die Entspannung ein langfristiger Prozeß seien; dieser Prozeß könne erst nach der Beseitigung des wesentlichen Spannungsherdes begonnen werden.

Was die übrigen Fragen anbelange, so werde die Bundesregierung nach Prüfung der sowjetischen Überlegungen zu ihnen Stellung nehmen.

Hierauf bat der *sowjetische Botschafter* nochmals um Erklärung, welche anderen Verhandlungen gemeint seien, die das Brüsseler Kommuniqué von den Berlin-Verhandlungen in Abhängigkeit stelle.

Der Herr *Staatssekretär* und Herr Ministerialdirektor *von Staden* erklärten, daß es sich hier um die geplanten Verhandlungen mit der ČSSR, die Fortsetzung der Verhandlungen mit der DDR sowie um den Verlauf von Abrüstungsverhandlungen, die Europa direkt betreffen, handele.

Dauer des Gesprächs: 75 Minuten.

VS-Bd. 4603 (II A 3)

616

Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Bräutigam**II A 1-84.20/11-2410^I/70 geheim****28. Dezember 1970¹**

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

Bezug: Amerikanischer Fragenkatalog –

Aufzeichnung II A 1-84.20/11-2420/70 geh. vom 15. Dezember 1970²

I. 1) Wir ziehen ein einziges umfassendes Dokument vor, sehen aber keine Bedenken, teilweise sogar Vorteile, die Berlinvereinbarung der Vier Mächte in verschiedene – gleichermaßen verbindliche – Instrumente aufzugliedern.

2) Wenn das Vier-Mächte-Instrument Bestimmungen zum Verhältnis Berlin–Bund enthalten soll, muß klargestellt werden, daß die Entscheidung über diese Bindungen zur ausschließlichen Zuständigkeit der Drei Mächte gehört. Eine Vier-Mächte-Kompetenz für diesen Bereich wäre nicht akzeptabel.³

II. 1–2) Wir könnten den sowjetischen Text⁴ zugrunde legen und Änderungsvorschläge machen.

3–5) Als geographischer Anwendungsbereich des Abkommens wäre die Bezeichnung „Berlin area“ akzeptabel, aber kaum leichter durchzusetzen. Die amerikanische Formulierung „Berlin talks“ sollte als Rückfallposition jetzt noch nicht vorgeschlagen werden.

III. 1) Es ist wünschenswert, daß in dem Vier-Mächte-Instrument

– der Grundsatz des unbehinderten und bevorrechtigten Zugangs,

– Vermeidung von Komplikationen auf den Zugangswegen

festgelegt werden. Die Vermeidung von Komplikationen kann nur eine Vier-Mächte-Verpflichtung sein. Der Grundsatz des unbehinderten und bevorrechtigten Zugangs könnte dagegen auch ohne Spezifizierung der Vier-Mächte-Verantwortung formuliert werden. Es wäre dann eine Interpretation möglich, daß die Sowjetunion im Benehmen mit der DDR den unbehinderten Zugang

¹ Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well am 15. Januar 1971 vorgelegen.

² Am 15. Dezember 1970 leitete Vortragender Legationsrat I. Klasse van Well Ministerialdirektor von Staden „eine Liste von Fragen zum weiteren Prozedere“ zu und teilte mit: „Das Papier ist eine persönliche Ausarbeitung von Mr. Dean und hat keinen Status. Es ist in dieser Form dem State Department und dem britischen und französischen Außenministerium übermittelt worden.“ Vgl. VS-Bd. 4512 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

³ Zu diesem Absatz vermerkte Legationsrat I. Klasse Bräutigam handschriftlich: „Wir sollten in der Form flexibel sein. Entscheidend ist die Substanz.“

Am 29. Dezember 1970 notierte Ministerialdirektor von Staden dazu: „Die Bundesregierung sollte darauf bestehen, daß die Westmächte gegenüber der Sowjetunion an der mit uns abgestimmten Formel: ‚Berlin ist nicht als Land der Bundesrepublik Deutschland anzusehen‘ festhalten, ohne über diese Formel in einem für das Verhältnis zwischen dem Bund und Berlin negativen Sinne noch hinauszugehen. Die Bundesregierung würde eine solche Feststellung respektieren, die die drei Mächte in Ausübung ihrer obersten Gewalt in Berlin treffen.“ Allerdings müsse sie „begleitet sein von alliierter Klarstellung, daß die bestehenden engen Bindungen zwischen West-Berlin und der BRD hiervon unberührt bleiben“. Vgl. VS-Bd. 4512 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

⁴ Für den sowjetischen Vorschlag vom 10. Dezember 1970 zum allgemeinen Teil einer Berlin-Vereinbarung vgl. Dok. 605.

gewährleistet, während die Drei Mächte Anspruch auf einen solchen Zugang haben.

Punkt 3 Satz 1 und Punkt 4 der westlichen Vorschläge sind wahrscheinlich in der jetzt vorgeschlagenen Fassung⁵ nicht durchsetzbar. Sie sollten aber weiterhin vorgetragen werden. Sind die Punkte 1 und 2 zufriedenstellend geregelt, könnte bei der Formulierung des Punkts 3 Satz 1 und Punkts 4 gegebenenfalls nachgegeben werden. Wenn der Grundsatz „Identifizierung, aber keine Kontrolle“ nicht durchsetzbar ist, könnte der amerikanische Formulierungsvorschlag (III. 1 c) vorgetragen werden.⁶

Der sowjetische Formulierungsvorschlag vom 10.12.⁷ ist so nicht akzeptabel. Der Begriff „Transit“ müßte durch „movement of persons and goods“ ersetzt und der Hinweis auf die Grundsätze des internationalen Rechts gestrichen werden.

2) Eine einseitige sowjetische Verpflichtung müßte – wenn nur diese erreichbar ist – mindestens

- den Grundsatz des unbehinderten und bevorrechtigten Zugangs
- die Vermeidung von Komplikationen

enthalten, wobei man sich äußerstenfalls auch mit einer generellen Verpflichtung zur Vermeidung von Komplikationen in den allgemeinen Bestimmungen zufriedengeben könnte. Die anderen Punkte sind wichtig, aber keine *conditio sine qua non*.

Taktisch könnte es erfolgversprechender sein, sich auf das Ziel einer sowjetischen Verpflichtung zu konzentrieren, da die Sowjets eine der DDR übergeordnete, wenn auch vage Verantwortung für den Berlinzugang nicht bestreiten.

Insistiert man dagegen auf der gemeinsamen Verantwortung der Vier Mächte, so würde wahrscheinlich die fruchtlose Debatte über den Rechtsstatus der Zugangswege neu entfacht.

3) Eine sowjetische Erklärung über eine Mitteilung der DDR wäre vorzuziehen. Eine bloße Übermittlung einer DDR-Erklärung durch die Sowjets wäre dann ausreichend, wenn diese bereit sind, die Aufrechterhaltung der darin spezifizierten Regelungen zu gewährleisten. Dies ist der Sinn des unter (b) genannten zweiten sowjetischen Briefes. Die Gewährleistung der Zugangsregelungen könnte allerdings auch bei der Inkorporierung der innerdeutschen Zugangsvereinbarungen in das Gesamtarrangement erfolgen.

Die von Abrassimow am 10.12. erwähnten Maßnahmen der DDR sind weder ausreichend noch genügend präzisiert. Hinzu kommen müßten:

- keine Gepäckkontrollen der Reisenden im Berlinverkehr
- Pauschalabgeltung der Gebühren
- wenn möglich, Abschaffung der Visapflicht.

⁵ Zum Zugangspapier der Drei Mächte vom 4. November 1970 vgl. Dok. 568, Anm. 7.

⁶ Zu diesem Absatz vermerkte Legationsrat I. Klasse Bräutigam handschriftlich: „Die entscheidende Frage ist hier: Was sind unsere Mindestanforderungen? Sind die Punkte 3 (1) und 4 letzten Endes verzichtbar?“

⁷ Für den sowjetischen Vorschlag vom 10. Dezember 1970 einer Zugangsregelung nach Berlin vgl. Dok. 598.

Ferner müßte sichergestellt werden, daß bei den durchgehenden Zügen auch der Aufenthalt an den Grenzbahnhöfen zum Zwecke der Kontrollen wegfällt und daß die Güterzüge durch die zuständigen Behörden in West-Berlin und in der Bundesrepublik plombiert werden können.

Wir müssen weiter darauf bestehen, daß der Senat nicht getrennt mit der DDR über Zugangsfragen verhandeln kann (keine Ermächtigung durch die Drei Mächte) und daß insbesondere auch eine Durchführungsvereinbarung zwischen DDR und BRD über Zugangsfragen für alle Personen und Güter gelten muß. Die Zuständigkeit der Bundesrepublik könnte (abgesehen von der erforderlichen Ermächtigung durch die Drei Mächte) auch darauf gestützt werden, daß es sich um einen Verkehr von und nach der Bundesrepublik handelt.

IV. Notwendig ist eine allgemeine sowjetische Zusage über die Verbesserung der innerstädtischen Verbindungen. Die von der DDR ins Auge gefaßten Verbesserungen sollten in den Verhandlungen der Vier Mächte im einzelnen abgesprochen werden. Eine schriftliche Fixierung auf dieser Ebene ist wünschenswert. Die Vereinbarung Senat-DDR muß später in das Gesamtarrangement inkorporiert und gewährleistet werden.

V. 1 a) Die Aktivität der NPD in Berlin könnte vor Abschluß der Vier-Mächte-Verhandlungen verboten werden. Eine Verbotsverpflichtung in der Vier-Mächte-Vereinbarung sollte vermieden werden. Das gilt in besonderem Maße für die Nachfolgeorganisationen.

b) Wir haben keine Bedenken gegen eine Verpflichtung der Drei Mächte, die bestehenden Demilitarisierungsbestimmungen in Berlin⁸ aufrechtzuerhalten. Nützlich wäre ferner eine Bestimmung, daß die Wehrgesetzgebung der Bundesrepublik nicht in Berlin Anwendung findet (Umkehrschluß).

c) Jede Verpflichtung zur Verhinderung der sogenannten Hetzpropaganda würde zu ständigen Auslegungstreitigkeiten und sowjetischen Interventionsversuchen Anlaß geben und sollte daher nicht in Betracht gezogen werden.⁹

2) Wenn die Sowjets auf der Festlegung bestehen, daß Berlin nicht als Land der Bundesrepublik anzusehen ist, dann müssen auch die bestehenden Bindungen ausdrücklich erwähnt werden. Dabei ist wesentlich, daß die Zuständigkeit der Drei Mächte für alle Entscheidungen, die die Bindungen betreffen, zum Ausdruck kommt, damit bei künftigen Entwicklungen (Bundesgesetzgebung) ein sowjetisches Mitspracherecht zurückgewiesen werden kann.

Ein Verzicht auf die Feststellung „Berlin kein Land der Bundesrepublik“ und auf die ausdrückliche Erwähnung der Bindungen könnten als Rückfallposition erwogen werden.

Eine Spezifizierung der Bindungen mit einer ausdrücklichen sowjetischen Zusage, diese zu respektieren, aber ohne Hinweis auf die alleinige Drei-Mächte-Zu-

⁸ Am 5. Mai 1955 erklärte die Alliierte Kommandantur von Berlin zur Stellung von Berlin (West) nach dem Inkrafttreten der Pariser Verträge (Auszug): „III. Die alliierten Behörden werden normalerweise nur auf den folgenden Gebieten Machtbefugnisse ausüben: [...] b) Abrüstung und Entmilitarisierung, einschließlich verwandter Gebiete der wissenschaftlichen Forschung, zivile Luftfahrt sowie die damit in Beziehung stehenden Verbote und Beschränkungen der Industrie.“ Vgl. DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE, S. 234.

⁹ Zu diesem Absatz vermerkte Legationsrat I. Klasse Bräutigam handschriftlich: „Stattdessen: Nichteinmischungsklausel in den allgemeinen Bestimmungen.“

ständigkeit, könnte den Sowjets einen Ansatzpunkt für ein Mitspracherecht geben. Vielleicht könnte dies Problem aber dadurch ausgeräumt werden, daß die Spezifizierung einseitig durch die Drei Mächte erfolgt.¹⁰ Allerdings müßte diese Spezifizierung so umfassend sein, daß eine Weiterentwicklung der Bindungen in allen für die Lebensfähigkeit Berlins wichtigen Bereichen möglich bleibt.

3) In der Frage der Außenvertretung sind harte Punkte:

- die Einbeziehung Berlins in die Abkommen der Bundesrepublik,
- die Ausübung des konsularischen Schutzes für West-Berliner,
- die Teilnahme Berlins an Delegationen, Sportmannschaften, Ausstellungen etc. der Bundesrepublik.

Ausreichend, aber auch notwendig ist hier eine einseitige schriftliche Erklärung der Drei Mächte, die von den Sowjets zur Kenntnis zu nehmen ist und dann als Bestandteil des Gesamtarrangements nicht mehr einseitig geändert werden könnte.¹¹

4) Falls die Sowjets die Zugangsgrundsätze nicht in das Vier-Mächte-Instrument aufnehmen wollen, sollte auch der Gesamtkomplex Berlin–Bundesrepublik in einem einseitigen Instrument der Drei Mächte geregelt werden. Wünschenswert (aber vielleicht nicht unbedingt erforderlich) ist eine ausdrückliche sowjetische Erklärung, diese Regelungen zu respektieren. Die gleiche Wirkung könnte wohl auch anlässlich der Inkorporierung durch eine Verpflichtung der Vier Mächte erreicht werden, die zum Gesamtarrangement gehörenden Regelungen nicht einseitig zu ändern.

Um sicherzustellen, daß alle Instrumente integrierende Teile des Gesamtarrangements sind, könnte entweder eine entsprechende Bestimmung in dem Vier-Mächte-Instrument aufgenommen werden oder es müßte in der Schlußakte festgelegt werden, daß die Einzelregelungen nicht mehr einseitig geändert werden können.

Das Verhältnis Berlin–Bund ist ein einheitlicher Komplex und sollte daher möglichst auch in einem einzigen Instrument behandelt werden. Eine Aufgliederung könnte aber erwogen werden, wenn dadurch die Einigung in den einzelnen Sachfragen erleichtert würde.

5) Für die Beschränkungen der Bundespräsenz im engeren Sinne wäre das Prinzip der Negativliste grundsätzlich möglich.¹² Die Feststellung, daß alle anderen Betätigungen erlaubt sind, könnte in die Erklärung der Westmächte aufgenommen werden. Die Sowjets müßten dann ihrerseits erklären, daß sie die darin enthaltenden Regelungen respektieren. Das gleiche könnte auch durch eine Formel in der Schlußakte erreicht werden.

6) Die Frage der Außenvertretung gehört zum Komplex der Bindungen Berlin–Bund und sollte möglichst in dem gleichen Instrument wie diese festgelegt

¹⁰ Zu diesem Satz vermerkte Legationsrat I. Klasse Bräutigam handschriftlich: „Rückfallposition?“

¹¹ Zu diesem Absatz vermerkte Legationsrat I. Klasse Bräutigam handschriftlich: „Ist eine schriftliche Akzeptierung durch die Sowjetunion erforderlich?“

¹² Zu diesem Satz vermerkte Legationsrat I. Klasse Bräutigam handschriftlich: „Problem: Ausschüsse, Bundesbehörden.“

werden. Denkbar ist jedoch auch ein gesondertes Instrument zur Frage der Außenvertretung und möglichst eine entsprechende sowjetische Antwort. Beide müßten ebenso wie die anderen einseitigen Instrumente integrierende Bestandteile des Gesamtarrangements werden.

VI. 1) Ein sowjetisches Generalkonsulat in West-Berlin wäre problematisch, da dies dem sowjetischen Konzept einer besonderen politischen Einheit West-Berlin Vorschub leisten würde.

2) Eine sowjetische Handelsmission könnte akzeptiert werden, wenn gleichzeitig die Außenvertretung Berlins durch die Bundesrepublik befriedigend geregelt wird. Gegen exterritoriale Befugnisse bestehen keine schwerwiegenden Bedenken.

3–5) Keine Bedenken gegen die hier genannten Einrichtungen. Eine zahlenmäßige Begrenzung der in West-Berlin residierenden sowjetischen Funktionäre könnte zweckmäßig sein.

6–8) Diese Entscheidungen sollten den Alliierten überlassen bleiben.

9–10) Spezifische Gegenleistungen für eine sowjetische Präsenz in West-Berlin sollten nicht verlangt werden, falls die übrigen Teile des Gesamtarrangements, insbesondere die Außenvertretung Berlins, befriedigend geregelt sind.

11) Eine alliierte Präsenz in Ostberlin sollte im Rahmen der Berlingespräche nicht angestrebt werden, da sich die Verhandlungen sonst an den Meinungsverschiedenheiten über den Status Ostberlins festfahren würden. In jedem Falle würden die Verhandlungen zusätzlich belastet und erschwert.

Auch die Frage der Akkreditierung alliierter Vertretungen in Ostberlin wirft im Augenblick kaum lösbare Probleme auf.

VII. 1) Wir würden es begrüßen, wenn die Einigung der Vier Mächte in der Zugangsfrage vorgezogen werden könnte, damit die Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR über die technischen Modalitäten des Zugangs beginnen können. Das Signal könnte durch ein kurzes Kommuniqué und die vertrauliche Übermittlung der relevanten Texte an die beiden Seiten gegeben werden.

Ist dies nicht erreichbar, so wäre die Paraphierung der verschiedenen Instrumente ein möglicher Weg, die Verhandlungen der deutschen Seiten in Gang zu setzen.

2) Eine Veröffentlichung der paraphierten Instrumente wäre zweckmäßig, um Indiskretionen zuvorkommen und das berechtigte Interesse der deutschen Öffentlichkeit zu befriedigen.

3) Die Westmächte sollten darauf bestehen, daß die Botschafter wieder zusammentreten, falls dies während der Verhandlungen der Deutschen von einem der vier Botschafter¹³ gewünscht wird.

4) Gleichzeitig mit der Paraphierung sollte ein kurzes Kommuniqué herausgegeben werden. Darin könnten die vier Botschafter die Paraphierung bekanntgeben und die Erwartung aussprechen, daß die deutschen Seiten jetzt Verhandlungen über die Modalitäten der Durchführung der Vier-Mächte-Vereinbarung

¹³ Pjotr Andrejewitsch Abrassimow (UdSSR), Roger Jackling (Großbritannien), Kenneth Rush (USA) und Jean Sauvagnargues (Frankreich).

aufnehmen. Bei der Formulierung des Kommuniqués sollte man elastisch sein, um dem Prestigebedürfnis der DDR Rechnung zu tragen.

5) Bei der „Verschnürung“ des Gesamtpakets kommt es darauf an sicherzustellen, daß einseitige Änderungen aller Bestandteile ausgeschlossen sind. Das gilt nicht nur für die Maßnahmen der deutschen Beteiligten, sondern auch für den Inhalt der einseitigen Instrumente (Zugang; Verhältnis Berlin–Bund). Die Formel „keine einseitigen Änderungen“ müßte vor der Paraphierung der einzelnen Dokumente durch die Vier Mächte festgelegt werden.

[Bräutigam]¹⁴

VS-Bd. 4512 (II A 1)

617

Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-18076/70 geheim
Fernschreiben Nr. 2697

Aufgabe: 28. Dezember 1970, 10.15 Uhr¹
Ankunft: 28. Dezember 1970, 17.12 Uhr

Betr.: SALT

hier: Bewertung der dritten Runde in Helsinki²

In der Abrüstungsbehörde erfuhr Mitarbeiter die bisher optimistischste Darstellung des Standes von SALT nach der zweiten Helsinki-Runde.

1) Zwar habe die Sowjetunion auf die Vorschläge der USA keine umfassende Antwort vorgetragen, sie habe, wie die Amerikaner anfänglich gehofft hätten, auch keinen Gegenvorschlag unterbreitet. Dennoch sei in Helsinki über eine ganze Anzahl wichtiger Detailfragen gesprochen und Übereinstimmung erzielt worden. Beide Seiten hätten hart und ernsthaft verhandelt mit dem Willen, Fortschritte in Richtung auf ein begrenztes Abkommen zu erzielen.

2) Die Russen hätten mit besonderer Hartnäckigkeit versucht, die Amerikaner zu einer Einbeziehung der in Europa stationierten Forward Based Aircrafts zu bewegen. Diese bereiteten ihnen offenbar große Sorge. Die Amerikaner hingegen seien der Ansicht, ein erstes begrenztes Abkommen könne sich nur auf die „Central Strategic Systems“ erstrecken, während die FBA erst bei einem zweiten Abkommen über „non-limited Systems“ einzubeziehen wären. Über andere Definitionsfragen sei in Helsinki nicht verhandelt worden, es seien aber auch keine offensichtlichen Meinungsunterschiede erkennbar geworden.

¹⁴ Verfasser laut Konzept. Vgl. VS-Bd. 4512 (II A 1).

¹ Hat Vortragendem Legationsrat Kaufhold am 8. Januar 1971 vorgelegen, der die Weiterleitung an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Pfeffer und Legationssekretär Rudolph verfügte.
Hat Rudolph am 11. Januar und Pfeffer am 12. Januar 1971 vorgelegen.

² Die Gespräche zwischen der UdSSR und den USA über eine Begrenzung der strategischen Waffen (SALT) fanden vom 2. November bis 18. Dezember 1970 statt.

Das zweite Thema, auf das die Russen ganz besonderen Nachdruck gelegt hätten, seien ABM gewesen. An den bekannten Standpunkten der beiden Mächte habe sich nichts geändert.

3) Die Russen hätten bisher keine Bereitschaft gezeigt, ihre SS 9-Raketen der von den Amerikanern im Juli vorgeschlagenen zahlenmäßigen Begrenzung³ zu unterwerfen. In diesem Zusammenhang bestätigte Gesprächspartner den vor einigen Tagen vom Sprecher des Pentagon gemachten Hinweis auf eine Verlangsamung des Baues von SS 9-Raketen in der SU. Diese Erkenntnis hätten die Amerikaner aus eigener Aufklärung; in Helsinki hätten die Russen hierzu nichts ausgesagt. Über das Ziel, das die SU mit der Drosselung des Einbaus von SS 9-Raketen verfolge, sei man sich noch nicht schlüssig.

4) Nach wie vor würden die Amerikaner auch MIRV in ein Abkommen einbeziehen wollen. Die Russen wollten sich jedoch bei der Entwicklung und Erprobung ihrer MIRV nicht die Hände binden.

5) Bei der Erörterung von Fragen künftiger Verifikation hätten sich die Russen konstruktiv gezeigt. Sie schienen bereit zu sein, das, was die Amerikaner als „national verification“ bezeichneten, nicht als völkerrechtswidrige Spionage, sondern als legitim anzusehen. Beide Seiten stellten sich ein gemeinsam zu besetzendes Konsultationsorgan vor, in dem z. B. Tests vorher angekündigt würden.

6) Den Termin für die Fortsetzung der Gespräche in Wien⁴ hätten die Russen vorgeschlagen. Den Amerikanern wäre ein Verhandlungsbeginn im Februar allerdings lieber gewesen. Sie verstünden jedoch, daß die weitere russische Haltung erst im Rahmen der Vorbereitung des Parteikongresses der KPdSU⁵ festgelegt würde.

7) Gesprächspartner räumte zwar ein, daß USA von Helsinki zunächst mehr erwartet hätten. Dennoch seien sie mit dem Stand der Verhandlungen nicht unzufrieden und hielten die Aussicht für das Zustandekommen eines begrenzten Abkommens in Wien für nicht schlecht. Die Amerikaner hätten in dieser Runde zum ersten Mal ein gewisses Verständnis für das vitale sowjetische Sicherheitsbedürfnis und -denken erlangt, das zugegebenermaßen andere historische und geografische Hintergründe habe als das westliche.

Auf Einzelheiten wollte Gesprächspartner unter Hinweis auf den ausführlichen schriftlichen Bericht, den die Ständigen Vertreter der NATO-Verbündeten in Brüssel erhalten hätten, nicht eingehen. Ich mache auf das Interview mit Gerard Smith in U.S. News and World Report vom 14. Dezember 70⁶ aufmerksam.

[gez.] Pauls

VS-Bd. 4575 (II B 3)

³ Zum amerikanischen Vorschlag eines Rüstungskontrollabkommens für strategische Waffen vgl. Dok. 304.

⁴ Die Gespräche zwischen der UdSSR und den USA über eine Begrenzung der strategischen Rüstungen (SALT) wurden am 15. März 1971 in Wien wieder aufgenommen.

⁵ Der XXIV. Parteitag der KPdSU fand vom 30. März bis 9. April 1971 in Moskau statt.

⁶ In dem Interview wies der Leiter der amerikanischen Abrüstungsbehörde, Smith, darauf hin, daß Spannungen mit der UdSSR andernorts negative Einflüsse auf die Gespräche über eine Begrenzung strategischer Waffen hätten. Er bekräftigte: „We will not conclude an agreement that relies on good faith or trust.“ Vgl. US NEWS AND WORLD REPORT vom 14. Dezember 1970, S. 62.