

186

Aufzeichnung des Ministerialdirektors Groepper**V 2-80 SL 4-94.13-478/70 geheim****27. April 1970¹**

Betr.: Jugoslawische Wiedergutmachungsforderungen

Die von Abteilung V im Zusammenwirken mit Abteilung II und dem Bundesministerium der Finanzen vorbereitete Kabinettsvorlage ist am 24. April in der Direktorenbesprechung unter Vorsitz von Herrn Staatssekretär Harkort erörtert worden. Dabei wurde beschlossen, die Entscheidung über die Haltung der Bundesregierung nicht auf dem Wege einer normalen Kabinettsvorlage mit großer Streuung der Unterlagen herbeizuführen, sondern als außerordentlichen Punkt auf die Tagesordnung der Kabinettsitzung am 30. April zu setzen. Die Mitglieder des Bundeskabinetts sollen die Unterlage, die ursprünglich als Anlage zur Kabinettsache vorbereitet war, als Memorandum rechtzeitig vor der Kabinettsitzung erhalten. Um zu vermeiden, daß der Inhalt der Anlage weiteren Kreisen bekannt wird, soll das Memorandum als „geheim“ eingestuft werden.²

Außerdem sollen die Staatssekretäre der an der Chefbesprechung vom 29. April im Bundeskanzleramt teilnehmenden Ressorts das Memorandum gesondert erhalten.³

In den Anlagen werden die an die Mitglieder des Bundeskabinetts sowie an die genannten Staatssekretäre zu richtenden Anschreiben⁴ hiermit dem Herrn Staatssekretär⁵ mit der Bitte um Genehmigung und Unterzeichnung vorgelegt.⁶

Groepper

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

Hat Legationsrat I. Klasse Henze am 29. April 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „In der Besprechung am 29.4. im B[undes]K[anzler]A[mt] wurde beschlossen, eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Vorsitz von VLR I Prof. Rumpf einzusetzen.“

² Am 27. April 1970 übermittelte Staatssekretär Duckwitz das Memorandum an die Bundesminister. Er erläuterte dazu: „Das Bundesministerium der Finanzen hat den in Abschnitt I und II enthaltenen Ausführungen zugestimmt, gegen die Ausführungen in Abschnitt III und IV jedoch starke Bedenken geltend gemacht. Die Angelegenheit ist besonders dringlich, da die deutsche Verhandlungsdelegation bei den bevorstehenden Konsultationen mit der jugoslawischen Regierung (4.–6. Mai) erwarten muß, von der jugoslawischen Seite erneut auf die Wiedergutmachungsfrage angesprochen zu werden, und in der Lage sein sollte, nunmehr die bereits wiederholt angekündigte Entschließung der Bundesregierung mitzuteilen.“ Vgl. das Begleitschreiben; VS-Bd. 5759 (V 2); B 150, Aktenkopien 1970.

³ Zur Übermittlung an Ministerialdirektor Ehrenberg, Bundeskanzleramt, Staatssekretär Schäfer, Bundesministerium des Innern, Parlamentarischen Staatssekretär Reischl, Bundesministerium der Finanzen, Parlamentarischen Staatssekretär Arndt, Bundesministerium für Wirtschaft, und Staatssekretär Auerbach, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, vgl. das Schreiben des Staatssekretärs Duckwitz vom 27. April 1970; VS-Bd. 5759 (V 2); B 150, Aktenkopien 1970.

⁴ Dem Vorgang beigefügt. Vgl. Anm. 2 und 3.

⁵ Hat Staatssekretär Duckwitz am 28. April 1970 vorgelegen.

⁶ Mit Rundschreiben vom 30. April 1970 informierte Staatssekretär Duckwitz die Bundesminister über das Ergebnis der Besprechung am 29. April 1970: „1) Ministerialdirektor Dr. Féaux de la Croix vom Bundesministerium der Finanzen soll mit der Führung von Expertengesprächen mit einer jugoslawischen Delegation beauftragt werden. In diesen Gesprächen soll sich die deutsche Seite streng an die Erörterung von Wiedergutmachungsleistungen für typisch nationalsozialistisches Unrecht im Sinne der deutschen Gesetzgebung halten und sich in keine Erweiterung des Themas für Natio-

[Anlage]

Memorandum

Betr.: Jugoslawische Wiedergutmachungsforderungen

I. Die jugoslawische Regierung verfolgt seit etwa 3–4 Jahren mit erhöhtem Nachdruck Wiedergutmachungsforderungen gegen die Bundesrepublik Deutschland, die sie schon früher, insbesondere seit 1962, geltend gemacht hatte.

Aufgrund des Protokolls vom 16. 10. 1956 und der dazu gehörigen Vereinbarungen (Bundesanzeiger vom 15. 1. 1957 S. 1 ff.)⁷ hatte Jugoslawien einen Gesamtbetrag von 300 Mio. DM erhalten. 240 Mio. DM davon waren als Darlehen (99 Jahre) zur Abgeltung aller Ansprüche, die nicht unter die Einzelvereinbarungen fallen, bestimmt. Die später geltend gemachten Wiedergutmachungsansprüche sind bisher – mit Ausnahme einer Pauschalzahlung von 8 Mio. DM für überlebende Opfer pseudomedizinischer Menschenversuche⁸ – stets mit der Begründung abgelehnt worden, daß eine Regelung dieser Ansprüche gegen Artikel 5 Abs. 2 des Londoner Schuldenabkommens vom 27. 2. 1953⁹ verstoßen würde. Im übrigen wurde der jugoslawischen Regierung bedeutet, daß die Bundesrepublik nicht allein in Anspruch genommen werden könne, während Jugoslawien zwei deutsche Staaten anerkenne. Bei der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen Anfang 1968 ist diese Haltung durch einen Kabinettsbeschluß bekräftigt worden.¹⁰

Fortsetzung Fußnote von Seite 676

nalgeschädigte, Partisanen und Widerstandskämpfer einlassen. 2) Es soll ein interministerieller Arbeitskreis unter Federführung des Auswärtigen Amts, Referat V 7, gebildet werden, der die allgemeinen rechtlichen und politischen Fragen prüft, die durch das Problem der Wiedergutmachung gegenüber den Staaten des Ostblocks gestellt werden.“ Da der von Duckwitz geplante Besuch vom 4. bis 6. Mai 1970 in Belgrad verschoben worden sei, brauche „das Thema der jugoslawischen Wiedergutmachungsforderungen nicht mehr in der Kabinettsitzung am 30. April erörtert zu werden. Wegen der nach wie vor bestehenden Dringlichkeit ist jedoch vorgesehen, es auf der Sitzung des Bundeskabinetts am Mittwoch, dem 6. Mai 1970, außerhalb der Tagesordnung zu erörtern, um die Zustimmung der Bundesregierung zur Aufnahme von Expertengesprächen mit Jugoslawien herbeizuführen.“ Vgl. VS-Bd. 5759 (V 2); B 150, Aktenkopien 1970.

Am 6. Mai 1970 beschloß das Kabinett, Verhandlungen mit Jugoslawien gemäß Punkt 1 der Ergebnisse der Ressortbesprechung vom 29. April 1970 aufzunehmen. Vgl. dazu den Drahterlaß Nr. 149 des Vortragenden Legationsrats Linsser vom 15. Mai 1970 an Botschafter Jaenicke, Belgrad; VS-Bd. 5759 (V 2); B 150, Aktenkopien 1970.

⁷ Für den Wortlaut des Gemeinsamen Protokolls vom 10. März 1956 zwischen der Bundesrepublik und Jugoslawien über wirtschaftliche und finanzielle Angelegenheiten, der Vereinbarung vom 10. März 1956 über die Regelung von Ansprüchen auf Entschädigung für nicht realisierbare Restitutionen und von Ansprüchen gegen die deutsche Verrechnungskasse sowie des Abkommens vom 10. März 1956 über die Regelung der jugoslawischen Nachkriegshandelsschulden vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 9 vom 15. Januar 1957, S. 1–4.

⁸ Am 25. April 1961 verpflichtete sich die Bundesrepublik, einen Betrag von 1,75 Mio DM an Jugoslawien als Globalentschädigung für die Opfer von Menschenversuchen während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft zu zahlen. Der Betrag wurde am 7. September 1963 auf 8 Mio DM aufgestockt. Für den Wortlaut der Vereinbarungen zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und dem jugoslawischen Finanzministerium vgl. Referat V 2, Bd. 356.

⁹ Für Artikel 5, Absatz 2 des Abkommens vom 27. Februar 1953 über deutsche Auslandsschulden (Londoner Schuldenabkommen) vgl. Dok. 14, Anm. 5.

¹⁰ Zum Kabinettsbeschluß anläßlich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Jugoslawien am 31. Januar 1968 vgl. Dok. 99, Anm. 10.

Seit Sommer 1969 hat Jugoslawien seine Wiedergutmachungsforderungen in verstärkter Weise geltend gemacht. Der jugoslawische Außenminister Tepavac brachte sie gegenüber dem damaligen Bundesaußenminister und heutigen Bundeskanzler zur Sprache.¹¹ In einem vom jugoslawischen Botschafter dem Leiter der Abteilung II des Auswärtigen Amts übergebenen Aide-mémoire vom 16. 9. 1969 wurden die jugoslawischen Forderungen auf 2 Mrd. DM beziffert.¹² Aus der Begründung dieser Forderung ist klar zu ersehen, daß die jugoslawische Regierung, die von mehr als 950 000 Menschenopfern durch die deutsche Besatzung spricht, von einer ganz anderen Definition der wiedergutmachungspflichtigen Tatbestände ausgeht als der deutsche Gesetzgeber und die Bundesregierung.

Da jedoch die jugoslawische Regierung sich besonders darauf berief, daß die Bundesrepublik in der Vergangenheit mit mehreren westlichen Staaten Verträge über globale Wiedergutmachungsleistungen geschlossen hat, und sich über „Diskriminierung“ beklagte, sah sich das Auswärtige Amt nach einer Ressortbesprechung Ende Juli 1969 veranlaßt, den gesamten Fragenkomplex zu überprüfen. Im Anschluß an die Ressortbesprechung wurde auch das Bundesarchiv beauftragt, das hier vorhandene Material daraufhin zu sichten, was deutscherseits zur Aufklärung der den jugoslawischen Forderungen zugrundeliegenden Tatbestände beigetragen werden könne und wieweit sich deutsche Gegenforderungen begründen lassen.¹³

¹¹ Der jugoslawische Außenminister besuchte vom 27. bis 29. Juli 1969 die Bundesrepublik. In einem Gespräch mit Bundesminister Brandt am 28. Juli 1969 regte Tepavac die Aufnahme von Expertengesprächen über Wiedergutmachung an. Brandt erklärte dazu, vor den Bundestagswahlen am 28. September 1969 könne eine Entscheidung des Kabinetts zur Aufnahme von Verhandlungen nicht mehr erreicht werden. Anschließend werde er sich aber dafür einsetzen, „das Problem der Wiedergutmachung so bald wie möglich in Angriff zu nehmen“. In einem zweiten Gespräch am 28. Juli 1969 führte Brandt ergänzend aus, „daß es nicht gut wäre, wenn er persönlich dem jugoslawischen Besucher mehr versprechen würde, als er zu halten in der Lage sei. Für irgendwelche Verhandlungen brauche er das „grüne Licht“ des Kabinetts, das jetzt nicht zu erhalten sei. Er betrachte die Tatsache der Diskussion selbst als einen Fortschritt in der Angelegenheit und möchte drei Punkte herausstellen: 1) Unsererseits würde alles geschehen, um uns in der Sache vorzubereiten. 2) Er, der Bundesminister, würde seine eigene politische Verpflichtung seinen Kabinettskollegen klarmachen [...] 3) Er möchte vorschlagen, daß, wenn die jugoslawische Regierung im Besitz irgendwelcher Statistiken oder anderer Unterlagen zum Thema des nationalsozialistischen Unrechts sei, würden wir bereit sein, diese Unterlagen in Empfang zu nehmen und zu prüfen, ohne jedoch damit irgendein Obligo einzugehen.“ Vgl. Referat II A 5, Bd. 1345.

¹² Am 18. September 1969 notierte Ministerialdirektor Ruete, der jugoslawische Botschafter Čačinović habe ihm ein Aide-mémoire übergeben, „in dem die jugoslawischen Reparationsforderungen nach Umfang und Motivierung im einzelnen erläutert werden“. Er, Ruete, habe dazu erklärt, der Standpunkt der Bundesrepublik sei der jugoslawischen Regierung bekannt: „Erst die kommende Bundesregierung könne sich mit dem Fragenkomplex befassen.“ Vgl. VS-Bd. 4456 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1969.

Für den Wortlaut des Aide-mémoires vgl. Referat II A 5, Bd. 1351.

¹³ In der Ressortbesprechung am 22. Juli 1969 stellte Ministerialdirigent Sahm fest, die „bisherige Argumentation für die Ablehnung der jugoslawischen Forderungen sei brüchig geworden“. Es bestand Einigkeit, daß vor einer etwaigen Aufnahme von Gesprächen zunächst folgende vier Punkte zu klären seien: „1) Wie ist die Wiedergutmachungsfrage im Verhältnis zwischen Jugoslawien und Italien geregelt worden? 2) Welche Kriterien sind bei der Befriedigung der entsprechenden Forderungen von zwölf westeuropäischen Staaten zugrunde gelegt worden? 3) Wie ist die jugoslawische Forderung nach dem vorhandenen deutschen Archivmaterial zu beurteilen? 4) Welches Material ist über vergleichbare deutsche Gegenforderungen vorhanden, die ein moralisches Gegengewicht gegen die jugoslawische Forderung bilden könnten?“ Mit der Beantwortung der Punkte 3 und 4 wurde das Bundesarchiv beauftragt. Vgl. die Anlage zum Schreiben des Ministerialdirigents Sahm vom 30.

II. Bei der vom Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Finanzen gemeinsam durchgeführten Prüfung der wiedergutmachungs- und reparationspolitischen Grundsatzfragen wurde besonderes Augenmerk auf die präjudizialen Auswirkungen gerichtet, die Wiedergutmachungsleistungen an Jugoslawien haben können:

1) Die Prüfung hat ergeben, daß bei strenger Auslegung des Artikels 5 des Londoner Schuldenabkommens auch die Regelung von Entschädigungsforderungen, die sich nur auf typisch nationalsozialistische Verfolgungsmaßnahmen gründen, unter das Regelungsverbot des Londoner Schuldenabkommens fallen, da es sich um Forderungen handelt, die aus dem Zweiten Weltkrieg herrühren. Zwar haben frühere Bundesregierungen inzwischen in zwölf Verträgen mit Staaten der westlichen Welt Entschädigung im Gesamtvolumen von 1 Mrd. DM geleistet, weil sie sich in Anbetracht der zu entschädigenden Tatbestände aus moralisch-humanitären Gründen besonders verpflichtet fühlten. In den Westabkommen ist der Personenkreis, zu dessen Gunsten die Globalbeträge geleistet wurden, ausdrücklich beschränkt auf solche ausländische Staatsangehörige, die aus Gründen der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung von nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffen worden sind und die durch diese Maßnahmen Schäden an Freiheit oder Gesundheit erlitten haben; dazu kommen die Hinterbliebenen der infolge dieser Verfolgungsmaßnahmen Umgekommenen. Es ist jedoch nicht zu verkennen, daß eine Befriedigung der jugoslawischen Wiedergutmachungsforderungen, auch wenn sie sich in dem gleichen Rahmen hielte, die bereits in den Westabkommen liegende Einschränkung der Sperrwirkung des Artikels 5 des Londoner Schuldenabkommens in spektakulärer Weise wiederholen würde. Vermutlich könnte es dann nicht bei dieser einen Wiederholung bleiben. Vielmehr müßte damit gerechnet werden, daß auch andere osteuropäischen Staaten bei entsprechenden Forderungen, für die sie bereits Unterlagen sammeln, unter Berufung auf das Beispiel Jugoslawien eine gleiche Behandlung verlangen würden. Eine Gesamtregelung der Wiedergutmachungsfrage in den Grenzen des § 1 BEG¹⁴ (also ohne Berücksichtigung der Widerstandskämpfer und Partisanen, der Zwangsarbeiter und der sogenannten Nationalgeschädigten) im Verhältnis zu Osteuropa würde voraussichtlich an die 200–400 Mio. DM erfordern, wogegen nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen die Wiedergutmachung sämtlicher Personenschäden in Osteuropa einen Aufwand von schätzungsweise 11–20 Mrd. DM, und allein für Polen 5–8 Mrd. DM erfordern würde.

2) Erhebliche Weiterungen wären insbesondere zu befürchten, wenn wir jugoslawischen Vorstellungen entsprechend den Kreis der Entschädigungsberechtigten über die von typisch nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen im Sinne

Fortsetzung Fußnote von Seite 678

Juli 1969 an das Bundeskanzleramt und die Bundesministerien der Finanzen, des Innern, der Justiz, für Verteidigung sowie für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsbeschädigte; Referat II A 5, Bd. 1351.

¹⁴ Paragraph 1, Absatz 1 des Gesetzes vom 29. Juni 1956 zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Bundesentschädigungsgesetz): „Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung ist, wer aus Gründen politischer Gegnerschaft gegen den Nationalsozialismus oder aus Gründen der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung durch nationalsozialistische Gewaltmaßnahmen verfolgt worden ist, und hierdurch Schaden an Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen, in seinem beruflichen oder in seinem wirtschaftlichen Fortkommen erlitten hat (Verfolgter).“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1956, Teil I, S. 563.

des § 1 BEG Betroffenen hinaus um die sogenannten Nationalgeschädigten erweitern würden. Während dieses Problem im Westen keine Rolle spielte, und auch in Jugoslawien nur verhältnismäßig sehr wenige Menschen aus Gründen ihrer Nationalität geschädigt worden sind, müßte im Osten, besonders von polnischer Seite, mit derartigen Forderungen gerechnet werden, weil polnische Staatsangehörige in besonders großem Umfang ihrer Nationalität wegen geschädigt worden sind. Eine Gesamtentschädigung der Nationalgeschädigten in Osteuropa würde schätzungsweise zusätzlich 400–2000 Mio. DM erfordern. Würde man diese Gruppe einbeziehen, so käme damit auch das Problem der Zwangsarbeiter und Widerstandskämpfer zur Sprache. Deren Entschädigung würde aber einen entscheidenden Einbruch in die Schranke des Artikels 5 des Londoner Schuldenabkommens zur Folge haben.

Berichte aus Jugoslawien und Erhebungen des Bundesarchivs lassen nun in der Tat erkennen, daß der jugoslawischen Regierung an Wiedergutmachung für die verhältnismäßig kleine Zahl von echten NS-Verfolgten im Grunde nur wenig gelegen ist, um so mehr dafür aber an Zahlungen zugunsten ehemaliger Partisanen, Widerstandskämpfer und Opfern von Repressalien, d. h. an allgemeinen Reparationen für Personenschäden. Über die Abgrenzung der verschiedenen Gruppen von Geschädigten würde vermutlich zwischen der deutschen und der jugoslawischen sowie später auch der polnischen Rechtsauffassung kein Einvernehmen zu erzielen sein. Würden wir jedoch die von der anderen Seite angewandten Kriterien annehmen, so würde, wie bereits im vorstehenden Absatz betont, die bisher mühsam verteidigte Grenze zwischen Wiedergutmachung und Reparationen verwischt und das Regelungsverbot des Artikels 5 des Londoner Schuldenabkommens untergraben werden. Davon abgesehen könnten sich aber auch Rückwirkungen auf die innerdeutsche Gesetzgebung zeigen, die in Artikel VI BEG-SG¹⁵ eine bisher auch von der höchstrichterlichen Rechtsprechung restriktiv ausgelegte Legaldefinition des Begriffs des Nationalgeschädigten enthält.

3) Würden wir im Verhältnis zu Jugoslawien und später zum Ostblock die Grenze zwischen Entschädigung für typisches NS-Unrecht und allgemeinen Personenschäden überschreiten, müßte schließlich auch mit Nachforderungen der westlichen Staaten gerechnet werden, die sich bisher mit der Einschränkung auf die Wiedergutmachung typisch nationalsozialistischer Verfolgung zufrieden gegeben haben.

4) Selbst wenn aber die Entschädigung an Jugoslawien in dem engen Rahmen der Wiedergutmachung typischer NS-Verfolgung gehalten werden könnte, müßte mit verstärkten Ansprüchen solcher Verfolgter gerechnet werden, die erst nach dem 31. Dezember 1965 ihre osteuropäische Heimat verlassen haben und nach der geltenden Regelung des BEG-SG nicht anspruchsberechtigt sind (sogenannte „Post-65“-Fälle).¹⁶ Diese Gruppe könnte sich mit gutem Grunde un-

¹⁵ Artikel VI des Zweiten Gesetzes vom 14. September 1965 zur Änderung des Bundesentschädigungsgesetzes (BEG-Schlußgesetz) regelte den Entschädigungsanspruch von Personen, die während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft aus Gründen ihrer Nationalität geschädigt wurden („Nationalgeschädigte“). Für den Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1965, Teil I, S. 1337 f.

¹⁶ Das Gesetz vom 29. Juni 1956 zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Bundesentschädigungsgesetz) sah Entschädigungen für Opfer vor, die mit Stichtag des 1. Oktober 1953 ihre Heimat verlassen oder den Status von Flüchtlingen bzw. Staatenlosen hatten. Vgl. dazu

gerecht behandelt fühlen, wenn sie leer ausgeht, während ihre Schicksalsgenossen in Jugoslawien ohne Rücksicht auf einen Stichtag oder eine Auswanderung nach dem Westen Entschädigung erhalten. Genaue Statistiken liegen für diesen Personenkreis nicht vor, jedoch sollen allein in Israel bereits 30 000 derartige Anträge durch eine Verfolgtenorganisation registriert sein. Das finanzielle Gesamtvolumen einer Regelung der sogenannten Post-65-Fälle würde schätzungsweise 50 bis 200 Mio. DM betragen.

5) Daß es sich bei den in den vorangehenden Absätzen dargelegten Möglichkeiten der Auslösung weiterer Forderungen nicht um Spekulationen handelt, wird durch eine am 4. März angenommene Resolution der Menschenrechtskommission der UNO zur Frage der Kriegsverbrecher und der Wiedergutmachung bestätigt, die auf einem polnisch-sowjetischen Entwurf fußt und gegen nur 2 Stimmen (USA und Großbritannien) bei 9 Stimmenthaltungen angenommen wurde. Die Resolution fordert außer der Bestrafung von Kriegsverbrechern, daß der Generalsekretär der UNO einen Bericht über die Maßstäbe vorlegen solle, welche zur Bestimmung von Wiedergutmachungsleistungen an „Opfer von Kriegsverbrechen“ anzulegen sind.¹⁷ Der sowjetische Delegierte erklärte in seiner einführenden Ansprache, eine gerechte Entschädigung aller Nazi-Opfer „ohne Unterschied des Wohnortes“ sei dringend erforderlich.¹⁸

6) Unter innenpolitischen Gesichtspunkten kann schließlich die Frage der deutschen Gegenforderungen im Verhältnis zu Jugoslawien und später auch den anderen Ostblockstaaten nicht übersehen werden. Würde die Bundesregierung Jugoslawien eine über die Wiedergutmachung typischen NS-Unrechts hinausgehende Entschädigung zugestehen, ohne deutsche Gegenforderungen anzumelden, bestünde die Gefahr, daß Ostblockstaaten, insbesondere Polen, denen gegenüber die Gegenforderungen ein sehr viel größeres Gewicht haben, darin ein

Fortsetzung Fußnote von Seite 680

die Paragraphen 4, 150 und 160; BUNDESGESETZBLATT 1956, Teil I, S. 563 f. und S. 585 f.

Für Verfolgte, die nach dem 1. Oktober 1953 und bis spätestens 31. Dezember 1965 die osteuropäischen Staaten verlassen hatten („Post-fifty-three-Fälle“), wurde durch Artikel V des Zweiten Gesetzes vom 14. September 1965 zur Änderung des Bundesentschädigungsgesetzes (BEG-Schlußgesetz) ein Sonderfonds in Höhe von 1,2 Mrd. DM geschaffen. Vgl. dazu BUNDESGESETZBLATT 1965, Teil I, S. 1335–1337.

Somit bestand für Opfer, die erst nach dem 31. Dezember 1965 die osteuropäischen Staaten verlassen hatten, kein Anspruch auf Entschädigung („Post-sixty-five-Fälle“).

¹⁷ In dem Entwurf der UNO-Menschenrechtskommission vom 4. März 1970 für eine Resolution der UNO-Generalversammlung hieß es: „The General Assembly [...] Requests the Secretary-General to continue, in the light of the comments and observations submitted by Governments, the study of the question of the punishment of war crimes and crimes against humanity, and also of the criteria for determining compensation to the victims of such crimes in order to submit a report on this question to the General Assembly at its twenty-sixth session.“ Vgl. UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, Official Records: 48th Session, Supplement No. 5: Commission on Human Rights, Report on the 26th Session (24 February – 27 March 1970), New York 1970, S. 91.

¹⁸ Botschafter Böker, New York (UNO), berichtete am 6. März 1970, der sowjetische Delegierte Tarasow habe betont, daß „eine gerechte Entschädigung aller Naziopfer ohne Unterschied des Wohnsitzes dringend erforderlich“ sei. Er habe ferner ausgeführt: „In der Bundesrepublik Deutschland seien 200 000 Kriegsverbrecher auf freiem Fuß, darunter Lübke, Oberländer etc., die sogar staatliche Pensionen empfangen, sowie 15 000 Gestapo-Mitglieder und 30 000 Bedienungsmannschaften der KZ's. Viele Kriegsverbrecher hätten Schlüsselpositionen in Wirtschaft, Verwaltung und Bundeswehr, General Kielmansegg sogar in der NATO inne.“ Der von der UNO-Menschenrechtskommission angenommene Resolutionsentwurf, so Böker, diene „der Untermauerung der Forderung der osteuropäischen Staaten [...], die Bundesrepublik Deutschland müsse Wiedergutmachungen leisten, unabhängig von Verjährungsfristen, Bestehen diplomatischer Beziehungen oder bereits erbrachter Reparationen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 210; Referat V 4, Bd. 1188.

Präjudiz für unsere Haltung sehen und die Erörterung von Gegenforderungen ebenfalls ablehnen würden.

7) Zusammenfassend ist demnach unter reparations- und wiedergutmachungsrechtlichen und -politischen Gesichtspunkten festzustellen, daß die Erfüllung der jugoslawischen Forderungen eine Kettenreaktion von Forderungen anderer Staaten und Organisationen auslösen könnte, die in letzter Konsequenz die schützende Schranke des Londoner Schuldenabkommens für den gesamten Bereich der Personenschäden einreißen würde. Damit wäre aber auch die Wirkung dieser Schranke auf dem Gebiet der Sachschäden aufs höchste gefährdet.

III. Für die Aufnahme von Verhandlungen über die Wiedergutmachungsansprüche Jugoslawiens sprechen andererseits folgende Erwägungen:

1) Wir haben mit verschiedenen westlichen Staaten globale Wiedergutmachungsverträge geschlossen, mit denen die Bundesregierung zur Verbesserung der allgemeinen politischen Beziehungen zu diesen Ländern beitragen und auch einer moralischen Verpflichtung gerecht werden wollte. Nachdem sich die Beziehungen zu Jugoslawien in den letzten Jahren durch die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen und den Abschluß verschiedener Abkommen, unter anderem über Gastarbeiter, immer mehr normalisiert haben und die Bundesrepublik bestrebt ist, diese Normalisierung fortzusetzen, können wir Jugoslawien die Erfüllung des Verlangens nach Gleichbehandlung mit den Weststaaten auf die Dauer nicht verweigern. Auch der Einwand, Jugoslawien erkenne zwei deutsche Staaten an und könne daher nicht nur von uns Wiedergutmachung verlangen, kann heute, nachdem die Bundesregierung selbst vom Alleinvertretungsanspruch abgerückt ist, nur noch als Begrenzung der Höhe der zu leistenden Wiedergutmachung, nicht aber mehr als prinzipielles Hindernis betrachtet werden.

2) Wie im Verhältnis zu den westlichen Staaten muß auch im Verhältnis zu Jugoslawien der moralische Aspekt der Wiedergutmachung gewürdigt werden. Ohne Berücksichtigung dieser moralischen Verpflichtung wird sich das Verhältnis zu Jugoslawien nicht endgültig normalisieren lassen.

3) Es kann für uns in dieser Lage nur darauf ankommen, die auf uns zukommende Belastung in einem unseren bisherigen Wiedergutmachungsleistungen an Dritte und unserer Leistungsfähigkeit entsprechenden Rahmen zu halten. Hier läßt sich der Spruch „Doppelt gibt, wer schnell gibt“ auch dahingehend auslegen, daß ein unnötiges Verzögern den politischen Effekt mindert, und schon dadurch die Kosten in die Höhe treibt.

Da wir andererseits im Rahmen unserer Ostpolitik ohnehin auf die Dauer mit größeren wirtschaftlichen Leistungen mindestens in der Form langfristiger Kredite rechnen müssen, ist die Stützung, die die Volkswirtschaft dieser Länder durch Wiedergutmachungsleistungen erfährt, für uns auch von allen anderen politischen Folgen abgesehen nicht ohne positive Aspekte. Wir werden angesichts der Höhe der zu erwartenden Beträge schon aus eigenen wirtschafts- und finanzpolitischen Erwägungen heraus die zu erbringenden Summen in einer volkswirtschaftlich sinnvollen Weise aufschlüsseln müssen.

Diese Überlegung darf jedoch nicht dazu verführen, hier etwa grundsätzlich in den Begriffen eines wirtschaftspolitischen „Generalplans“ zu denken. Denn ei-

nerseits werden es gerade die osteuropäischen Länder ablehnen, diese moralisch-politischen Leistungen als „Wirtschaftshilfe“ in Empfang zu nehmen. Auch muß daran liegen, den politisch-moralischen Charakter von Wiedergutmachungsleistungen hervorzuheben, der durch eine „wirtschaftliche“ Einkleidung verdunkelt und in seinen politischen Effekten gemindert würde. Hinzu kommt, daß wir nur bei genauer Bezeichnung des Verwendungszwecks mit befreiender Wirkung zahlen und zu einer wirklich abschließenden Regelung kommen. Andererseits entbinden uns diese generellen Überlegungen nicht von der Notwendigkeit, die in den einzelnen Ländern sehr verschiedenen Verhältnisse nach ihren Besonderheiten zu beurteilen und zu behandeln.

IV. Wenn die Bundesregierung es demnach aus politischen und moralischen Gründen für erforderlich hält, sich auf Verhandlungen über jugoslawische Wiedergutmachungsforderungen einzulassen und das darin liegende Risiko auf sich zu nehmen, muß sie darauf bedacht sein, es so eng wie möglich zu begrenzen. Unter dieser Voraussetzung wird dem Kabinett folgender Beschluß vorgeschlagen:

1) Der jugoslawischen Regierung wird die Bereitschaft der Bundesregierung erklärt, in Verhandlungen über ein Wiedergutmachungsabkommen nach dem Muster der westlichen Wiedergutmachungsabkommen einzutreten und zunächst auf beiden Seiten Experten dafür zu benennen;

2) die deutsche Delegation muß dabei streng darauf bedacht sein, daß die Verhandlungen und ihr Ergebnis sich auf Tatbestände beschränken, die als typisches NS-Unrecht im Sinne der deutschen Gesetzgebung anzusehen sind; eine ins einzelne gehende Untersuchung der Fälle sollte jedoch unterbleiben;

3) sollte sich im Laufe der Verhandlungen ergeben, daß die jugoslawische Regierung über diese Tatbestände nur unzulängliches Material besitzt oder es an nennenswerten Tatbeständen dieser Art fehlt, könnte die deutsche Delegation ermächtigt werden, Jugoslawien zur Abgeltung seiner Forderungen eine Pauschale anzubieten, die aus politischen Gründen etwas großzügiger bemessen werden könnte. Der Rechtsgrund der deutschen Entschädigung muß aber auf die Wiedergutmachung typischen NS-Unrechts beschränkt werden.

V. Der Herr Bundesminister der Finanzen¹⁹ hat den Abschnitten I und II dieser Vorlage zugestimmt. Gegen ihre Abschnitte III und IV hat er jedoch Bedenken geäußert.

Mit dem Auswärtigen Amt ist der Bundesminister der Finanzen aber der Meinung, daß die Erörterung des Gesamtproblems – und mit ihm der deutsch-jugoslawischen Wiedergutmachungsfrage – nicht länger aufgeschoben werden sollte.

VS-Bd. 5759 (V 2)

¹⁹ Alex Möller.

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

27. April 1970

Streng vertraulich/persönlich!

Dem Herrn Bundeskanzler¹ über den Herrn Bundesminister²

Die Rücksprachen mit dem Besucher³ ergeben folgendes Bild:

1) Die politischen Vorentscheidungen sind gefallen, die zu einer Verstärkung der Position Breschnews geführt haben. Neben den bekannten Umbesetzungen kann mit einer Reihe weiterer Personalveränderungen an der Spitze gerechnet werden. Dies soll sich in mindestens zwei Etappen im Frühsommer und im Spätherbst im Zusammenhang mit dem Parteitag im November⁴ in zivilen Formen unter dem Gesichtspunkt der Verjüngung abspielen. Es wäre damit zu rechnen, daß davon u. a. Podgornyj, Kossygin, Suslow und (insofern herausfallend) Schelepin betroffen werden.

Breschnew ist entschlossen, auch direkte Richtlinien für die Regierungsarbeit, insbesondere die Außenpolitik, zu geben.

Seine Einstellung zu einem Ausgleich mit der Bundesrepublik ist positiv. Das gleiche gilt für Gromyko, dessen Position stärker werden soll. Es ist offensichtlich, daß Breschnew auch in absehbarer Zeit außenpolitische Erfolge wünscht. Es ist klar, daß die SU zeitlich für Vereinbarungen mit der Bundesrepublik die Vorhand behalten will.

2) In diesem Zusammenhang ist eine wichtige ZK-Sitzung in der ersten Mai-Woche vorgesehen, deren Zustandekommen in der letzten Woche noch nicht sicher war. Dies führte zu der Anregung, daß meine Reise möglichst auf die zweite Mai-Woche⁵ verschoben wird. Jedenfalls nicht später (Kassel⁶). Man rechnet etwa mit einem Bedarf von zehn Tagen, in denen der Meinungsaustausch positiv abgeschlossen werden sollte, so daß dann den Regierungen ein zustimmungsfähiges Konzept für die Eröffnung von Verhandlungen vorgelegt werden kann.

Die Experten sind angewiesen, alternativ Papiere bis zum Ende dieser Woche für die noch offenen drei Punkte vorzubereiten.

3) Man geht in Moskau davon aus, daß in Kassel zur Fortsetzung der Besprechungen zwischen beiden Regierungen eine Arbeitsebene beschlossen wird. Diese Überlegungen des Bundeskanzlers sei schon für Erfurt⁷ vernünftig gewesen.

¹ Hat Bundeskanzler Brandt am 28. April 1970 vorgelegen.

² Hat Bundesminister Ehmke vorgelegen.

³ Vermutlich Walerij W. Lednew.

⁴ Der XXIV. Parteitag der KPdSU fand vom 30. März bis 9. April 1971 statt.

⁵ Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, hielt sich vom 10. bis 23. Mai 1970 in Moskau auf.

⁶ Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, am 21. Mai 1970 in Kassel vgl. Dok. 226.

⁷ Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, am 19. März 1970 in Erfurt vgl. Dok. 124.

Ich wurde auch bestätigt in meinem weiteren Hinweis, daß in Kassel die politische Entscheidung gefällt werden müsse, Fragen der Form und des Inhalts parallel zu behandeln. Man hofft, daß der Charakter von Kassel bereits den einer Verhandlung annehmen wird.

Mit Ulbricht ist in diesem Sinne in Moskau gesprochen worden.⁸

Dabei wurde ausdrücklich gedankt für die umfassende und schnelle Information über den Standpunkt Bonns vor Erfurt und in Erfurt. Es hat in dem Führungsgremium Aufsehen erregt, daß bis zur letzten Woche aus Ost-Berlin keine Information gegeben wurde über den Punkt der zeitweiligen Einigung zwischen Bundeskanzler und Stoph. Die Überlegung, daß eine derartige Information nur von Stoph oder Brandt stammen könne, hat zu dem Ergebnis geführt, Ulbricht, d.h. Ost-Berlin insgesamt, gegenüber die Tatsache zu verschweigen, daß diese Zwischenphase von Erfurt Moskau bekannt ist.

4) Ein Brief Brandts an Breschnew würde in die Situation passen. Von der Tatsache eines solchen Briefes würden auf sowjetischer Seite maximal drei Personen unterrichtet. Nach Moskauer Ansicht sollte er keine Rolle für den Abschluß der jetzt anstehenden Verhandlungsthemen spielen, sondern über den Tag hinausreichende allgemeine Fragen behandeln.

In Moskau ist informell auch die Möglichkeit eines Treffens zwischen Brandt und Breschnew überlegt worden. Mein Hinweis, daß es dafür zur Zeit keinen sachlichen Grund gibt, wurde positiv aufgenommen. Man sehe diese Frage seriös, d.h. längerfristig, vielleicht im nächsten Jahr. Aber erst, wenn man die grundsätzliche Einstellung hier weiß, kann man sich dort darauf einstellen und ein derartiges Treffen anvisieren, das nicht in Moskau stattzufinden brauche. Formal gibt es wohl noch eine sowjetische Besuchsschuld in Bonn.

5) Breschnew sieht, daß ein Ausgleich mit der BRD auch eine befriedigende Lösung für West-Berlin verlangt. Auch darüber ist mit Ulbricht gesprochen worden. Es gibt dazu noch keine ausgearbeiteten Vorstellungen. Abrassimow sind keine neuen Instruktionen für den 28.4.⁹ gegeben worden. Es gibt auch Überlegungen darüber, ob es eine Möglichkeit gibt, Zugeständnisse eher der BRD als den USA zu geben. Ich halte es für denkbar, daß Gromyko, sich abermals um 180° drehend, in dem Meinungs Austausch das Gespräch über Berlin wieder aufnimmt. Man sieht jedenfalls in Moskau noch nicht, daß die Vierer-Verhandlungen über Berlin auch nur annähernd so schnell zu einem Ergebnis kommen, wie die bilateralen zwischen der SU und der BRD und möglicherweise zwischen Polen und der BRD. Der Abschluß mit der SU wird sich jedenfalls positiv für die ebenfalls nicht kurzfristigen Verhandlungen zwischen Ost-Berlin und Bonn auswirken.

6) Es ist an der Zeit, im Lichte dieser Informationen im kleinsten Kreis unser Positionspapier für Moskau zu erörtern. Die gefundene Position muß dann mit dem Außenminister abgestimmt und dem Kabinett mitgeteilt werden.

⁸ Der Staatsratsvorsitzende Ulbricht nahm an den Feierlichkeiten anläßlich des 100. Geburtstags Lenins vom 21. bis 23. April 1970 in Moskau teil.

⁹ Zum zweiten Vier-Mächte-Gespräch über Berlin am 28. April 1970 vgl. Dok. 193.

Auf dem normalen Wege über unsere Botschaft in Moskau sollte dem sowjetischen Außenministerium mitgeteilt werden, daß ich ab 11. Mai gesprächsbereit bin.

Vor der Abreise sollte eine informelle Mitteilung an Kissinger gehen, dem ich auch ein Wort über Warschau sagen möchte.

Bahr¹⁰

Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 434

188

Drahterlaß des Staatssekretärs Duckwitz

II A 5-82.00-94.20-772/70 geheim
Fernschreiben Nr. 1813 Plurex

Aufgabe: 27. April 1970, 20.04 Uhr¹

I. Dritte Runde deutsch-polnischer Gespräche fand vom 22.–24. April in Warschau statt.

Gesprächsatmosphäre war unverändert gut. Sie reflektierte nicht den in letzter Zeit verschärften Tenor der polnischen Presse. Allerdings bestätigten polnische Gesprächspartner am Rande des Gesprächs indirekt, daß Opposition innenpolitischer Gegner einer deutsch-polnischen Annäherung in Polen sich verschärft habe. Nachteilig wirkt sich in diesem Zusammenhang offenbar aus, daß Verhandlungen über längerfristiges Wirtschaftsabkommen bisher nicht zum Abschluß gebracht werden konnten.

II. Bei den Gesprächen mit Warschau handelt es sich nach wie vor um Sondierungen über die Elemente der beiderseitigen Beziehungen. Zu diesen Elementen gehören u. a.

- die Grenzfrage;
- die von uns zu machenden Vorbehalte;
- die künftige Gestaltung der Beziehungen;
- humanitäre und sonstige Folgeprobleme der Vergangenheit.

Wir haben ein neues Arbeitspapier in die Gespräche eingeführt, das versucht, Grundsätze für die Entwicklung der Beziehungen zwischen beiden Ländern zu definieren.² Dabei handelt es sich noch nicht um einen Vertragsentwurf. Daher

¹⁰ Paraphe.

¹ Drahterlaß an die Botschaften in London, Paris und Washington.

Der Drahterlaß wurde von Vortragender Legationsrätin Finke-Osiander konzipiert.

Hat Ministerialdirigent Lahn am 27. April 1970 vorgelegen.

Hat den Vortragenden Legationsräten I. Klasse von Alten und von Schenck am 27. April 1970 vorgelegen.

² Für den Entwurf der Bundesregierung vom 22. April 1970 vgl. Dok. 174.

geht es im Gespräch zwischen beiden Delegationen auch noch nicht darum, einzelne Formulierungen auszuhandeln.

Im Mittelpunkt öffentlichen Interesses steht Bemühen um Annäherung beiderseitiger Standpunkte in der Grenzfrage. In deutscher Presse hierüber erschienene Meldungen berücksichtigen kaum Gesamtrahmen der Gespräche; sie sind auch sachlich nicht ganz zutreffend.

Unser Arbeitspapier enthält zur Grenzfrage Vorstellungen, die polnischem Standpunkt entgegenkommen und ausdrücken, daß wir Oder-Neiße-Grenze nicht in Frage stellen, daß aber bestehende Rechtslage und unsere vertraglichen Verpflichtungen berücksichtigt werden müssen. Unsere Vorschläge gehen davon aus, daß

- wir nur für Bundesrepublik Deutschland sprechen können;
- unsere Handlungsfähigkeit durch Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte und durch unsere Verpflichtungen aus dem Deutschland-Vertrag begrenzt wird;
- bilaterale Abmachungen eine Friedensregelung für Deutschland als Ganzes nicht ersetzen.

Polnische Delegation hat sich zu unseren Vorschlägen bisher nur vorläufig und eher kritisch geäußert; sie hat sich eingehende Stellungnahme vorbehalten. Trotz zurückhaltender offizieller Reaktion gibt es verschiedene Anzeichen dafür, daß unsere Vorschläge in Warschau immerhin mit großem Interesse geprüft und als Zeichen ernsthaften Verständigungswillens der Bundesregierung gewertet werden.

III. Im Rahmen dieser Gesprächsrunde wurden Erweiterung Befugnisse beiderseitiger Handelsvertretungen sowie Probleme der Staatsangehörigkeit und der Familienzusammenführung besprochen.

Polnische Seite hat vorgeschlagen, Handelsvertretungen mit vollen konsularischen Befugnissen auszustatten. Vereinbarung hierüber soll unabhängig von Wirtschaftsverhandlungen ausgehandelt werden, jedoch Bestandteil des Wirtschaftsabkommens bilden.

Während Polen Aufnahme konsularischer Beziehungen als bilaterale Angelegenheit behandelt, gab polnische Delegation erneut zu erkennen, daß Polen hinsichtlich Zeitpunktes Aufnahme diplomatischer Beziehungen Rücksicht auf seine Verbündeten nehmen müsse.

IV. Fortführung der Gespräche ist für erste Juni-Hälfte in Bonn³ vereinbart. Für kommende Gesprächsrunde hat polnische Seite eingehende Stellungnahme zu unserem Arbeitspapier in Aussicht gestellt. Polnische Seite verwies darauf, daß Prüfung unserer Vorschläge einige Zeit erfordere. Wahrscheinlich möchte Warschau auch Fortgang unserer Gespräche mit Moskau und Ost-Berlin abwarten. Bisherige polnische Äußerungen lassen erwarten, daß es schwierig bleiben wird, unterschiedliche Standpunkte insbesondere in Grenzfrage zu überbrücken. Wir rechnen in deutsch-polnischen Gesprächen weiterhin damit, daß Annäherung beiderseitiger Standpunkte längere Zeit erfordern wird.

³ Die vierte Runde der Gespräche mit Polen über eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses fand vom 7. bis 11. Juni 1970 statt.

V. Hiesige Botschafter der Drei Mächte⁴ werden in nächsten Tagen eingehend über Verlauf dieser Gesprächsrunde und deutsche Vorschläge unterrichtet.

Duckwitz⁵

VS-Bd. 8955 (II A 5)

189

Runderlaß des Staatssekretärs Duckwitz

II A 1-85.55-1350/70 VS-vertraulich
Fernschreiben Nr. 1832 Plurex

Aufgabe: 28. April 1970, 20.34 Uhr¹

Betr.: Postvereinbarung zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR

Am 29.4. wird voraussichtlich in Bonn eine „Vereinbarung über die Berechnung und Verrechnung der im Post- und Fernmeldeverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR gegenseitig erbrachten Leistungen“ unterzeichnet werden.²

Zur Regelung der Sprache:

1) Es handelt sich um eine Verwaltungsvereinbarung auf Ressortebene (Inkrafttreten nach Unterzeichnung durch Abteilungsleiter), die gemäß dem Sche-

⁴ Roger Jackling (Großbritannien), François Seydoux (Frankreich) und Kenneth Rush (USA).

⁵ Paraphe.

¹ Der Runderlaß wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well konzipiert.

Hat Ministerialdirigent Lahn am 28. April 1970 vorgelegen.

Hat dem Vortragenden Legationsrat I. Klasse von Schenck am 28. April 1970 vorgelegen, der handschriftlich bemerkte: „Mit den Zusatzvorschlägen [au]t anliegender Durchschrift.“

Am 28. April 1970 regte Schenck an, folgende Änderungen in den Runderlaß aufzunehmen: „1) Der Ziffer 1 sollte als zweiter Absatz angefügt werden: ‚Bei der Abfassung des Vertrages ist unsererseits bewußt darauf hingewirkt worden, durch gewisse formale Abweichungen dieses innerdeutschen Abkommens auch rein äußerlich von internationalen Abkommen abzuheben. Dies zeigt sich in der Überschrift, in der Einleitung (§§ statt Artikel) und bei der Schlußformel des Abkommens mit der DDR.‘ 2) Es sollte erläutert werden, warum Berlin nicht besonders erwähnt wird und wie dies die Bundesregierung begründet.“ Vgl. VS-Bd. 4532 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

² Die Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen und dem Ministerium für Post- und Fernmeldewesen der DDR wurde am 29. April 1970 unterzeichnet. Darin gewährleisteten beide Seiten „die Durchführung des grenzüberschreitenden Post- und Fernmeldeverkehrs nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten, mindestens jedoch im bestehenden Umfang“. Zur Verbesserung des gegenseitigen Fernmeldeverkehrs sollten zusätzliche Fernsprech- und Telexleitungen geschaltet werden. Ferner wurde festgelegt: „Die ab 1. Januar 1967 gegenseitig erbrachten Leistungen werden nach Pauschalsätzen abgegolten.“ Über eine Abgeltung der bis zum 31. Dezember 1966 erbrachten Leistungen sollten Verhandlungen aufgenommen werden. In einem ebenfalls am 29. April 1970 unterzeichneten Protokoll verpflichtete sich die Deutsche Bundespost bis 1973, jährlich eine Pauschale von 30 Mio. DM an die Deutsche Post der DDR zu überweisen. Die noch ausstehenden Beträge für die Jahre 1967 bis 1969 sollten unter Anrechnung der bereits von der Bundespost am 24. Oktober 1968 und 25. Februar 1969 gezahlten Beträge in Höhe von insgesamt 22 Mio. DM binnen 14 Tagen geleistet werden. Vgl. ZEHN JAHRE DEUTSCHLANDPOLITIK, S. 135.

ma innerdeutscher Abmachungen keine völkerrechtliche Anerkennung impliziert. Die Vereinbarung ist mit den Drei Mächten konsultiert.

Bei der Abfassung des Vertrages ist unsererseits bewußt darauf hingewirkt worden, durch gewisse formale Abweichungen dieses innerdeutsche Abkommen auch rein äußerlich von internationalen Abkommen abzuheben. Dies zeigt sich in der Überschrift, in der Einteilung (Paragraphen statt Artikel) und bei der Schlußformel des Abkommens mit der DDR.

2) Die Vereinbarung regelt zwischen den beiden Staaten in Deutschland einen Teilbereich postalischer Sonderbeziehungen auf der Grundlage des Nicht-Auslands-Verkehrs. Internationale Postverträge werden zwischen ihnen nicht in Kraft gesetzt.

3) Durch zusätzliche Schaltungen im innerdeutschen Postverkehr wird erstmals einvernehmlich auf dem Gebiet der menschlichen Erleichterungen ein wenn auch kleiner Schritt getan. Wir rechnen mit entsprechenden Auswirkungen auf den postalischen Verkehr in Berlin.

4) Beide Seiten stimmen überein, daß es sich hier um einen Testfall für die vertragliche Regelung der Beziehungen handelt mit positiven Auswirkungen auf Kassel.³

5) Unsere finanziellen Leistungen im Rahmen dieser Vereinbarung entsprechen den tatsächlichen Mehrleistungen der DDR-Post aufgrund der unterschiedlichen Intensität der postalischen Verkehrsströme in Deutschland.

Nur für Natogerma: Bitte NATO-Rat entsprechend unterrichten.

Nach Abschluß der Vereinbarung Löschung als VS.

Duckwitz⁴

VS-Bd. 4532 (II A 1)

³ Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, am 21. Mai 1970 in Kassel vgl. Dok. 226.

⁴ Paraphe.

190

Aufzeichnung der Vortragenden Legationsrätin Finke-Osiander

II A 5-82.00-94.20-792/70 geheim

30. April 1970

Betr.: Deutsch-polnische Gespräche;
hier: Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29.4.1970

Bezug: Vermerk über die Sondersitzung des Auswärtigen Ausschusses vom
24.4.1970¹

In Abweichung von der ursprünglich vorgesehenen Tagesordnung war die Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29. April überwiegend dem nachträglich auf die Tagesordnung gesetzten Punkt „Bericht der Bundesregierung über die Gespräche in Warschau“ gewidmet. Das Auswärtige Amt war durch den Herrn Minister und durch Herrn Staatssekretär Duckwitz vertreten.

Einleitend berichtete Staatssekretär Duckwitz über den Verlauf der dritten Gesprächsrunde in Warschau vom 22. bis 24. April.

Entgegen dem Eindruck, den die polnische Presse in letzter Zeit hätte erwecken können, sei die Gesprächsatmosphäre unverändert gut gewesen. Ein gewisses Handikap für den Gesprächsverlauf habe sich aus der Abwesenheit der politischen Führung in Warschau² ergeben; dadurch sei die Einholung politischer Direktiven seitens der polnischen Delegation beeinträchtigt gewesen.

Die deutsche Delegation habe neue Vorschläge in Form von Arbeitspapieren übermittelt.³ Dabei handele es sich nicht um Vertragsentwürfe. Man befände sich unverändert in dem Vorstadium von Sondierungsgesprächen.

Unsere Arbeitspapiere seien von polnischer Seite zwar kritisch aufgenommen, unter Vorbehalt jedoch als ein Eingehen auf die polnischen Argumente gewertet worden. Die polnische Antwort stehe noch aus. Sie solle in der nächsten Sitzung erfolgen.⁴

Weitere Gesprächsthemen seien die Erweiterung der Befugnisse der Handelsvertretungen, Erleichterungen im Reiseverkehr und Staatsangehörigkeitsfragen gewesen.

Die polnische Seite habe im übrigen den – von uns geteilten – Wunsch betont, die Verhandlungen über ein längerfristiges Wirtschaftsabkommen bald zu einem erfolgreichen Abschluß zu führen. Zwischen den politischen Gesprächen und den Wirtschaftsverhandlungen bestehe kein Junktim. Es gebe aber natürlich atmosphärische Auswirkungen beider Bereiche aufeinander.

¹ Für die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von Alten vgl. Dok. 181.

² Eine polnische Delegation unter der Leitung des Ersten Sekretärs des ZK der PVAP, Gomułka, nahm an den Feierlichkeiten anlässlich des 100. Geburtstag Lenins vom 21. bis 23. April 1970 in Moskau teil.

³ Für den Entwurf der Bundesregierung vom 22. April 1970 vgl. Dok. 174.

⁴ Vgl. dazu das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem polnischen Stellvertretenden Außenminister Winiewicz vom 8. Juni 1970; Dok. 251.

Auf eine Frage (Guttenberg) bestätigte Staatssekretär Duckwitz, daß auch die Fragen der Familienzusammenführung behandelt werden.

Der Abgeordnete Kliesing erneuerte unter Bezugnahme auf eine Äußerung des Herrn Ministers in der Fragestunde des Bundestages am 29. April⁵ die Bitte, dem Ausschuß die der polnischen Seite übermittelten Texte zur Verfügung zu stellen.

Der Herr Minister bat um Verständnis dafür, daß wir ein diplomatisches Arbeitspapier, zu dem sich die polnische Seite noch nicht einmal verbindlich geäußert habe, nicht im Text zur Verfügung stellen könnten.

Er erläuterte jedoch den Inhalt dieses Arbeitspapiers wie folgt: Das Arbeitspapier enthalte verschiedene Elemente, die sich mit dem Gesamtkomplex der deutsch-polnischen Beziehungen befaßten. Hierzu gehörten die Grenze, der Gewaltverzicht, die Vorbehalte, die Gestaltung der künftigen Beziehungen. Daneben gehöre zu diesen Elementen die Regelung humanitärer Probleme, ohne daß dies unbedingt Bestandteil eines Vertrages sein müsse.

Hinsichtlich der Grenze enthalte das Arbeitspapier folgende Punkte:

- 1) Feststellung des jetzigen Zustandes, daß die Oder-Neiße-Linie die Westgrenze bildet.
- 2) Die Feststellung, daß beide Partner keine Gebietsansprüche gegeneinander stellen werden.
- 3) Die Formulierung, daß die Unverletzlichkeit des Territoriums eine Grundbedingung des Friedens ist, und daß die Bundesrepublik Deutschland und Polen daher sowohl die eigene wie die territoriale Integrität anderer Staaten respektieren.
- 4) Die Feststellung der unveränderten Gültigkeit von internationalen Verträgen, die bestehen und die wir eingegangen sind.

Die Annahme dieser Vorschläge durch Polen werde schwierig werden. Ebenso sei es für die Bundesregierung schwierig, Formulierungen zu diskutieren, bevor Polen sich auch nur geäußert habe.

Der Abgeordnete Guttenberg eröffnete die Diskussion und führte aus, daß die Feststellung unter 1) juristisch bedeute, daß die Grenze nicht länger offen gehalten werde. Diese Feststellung widerspreche der bisherigen Haltung der Bundesregierung.

Sie führe zur Mehrdeutigkeit im Hinblick auf den Friedensvertragsvorbehalt.

Die Feststellung der polnischen Westgrenze führe indirekt auch zur Anerkennung der polnischen Ostgrenze. Dies könne weder in unserem noch im polnischen Interesse liegen. Schließlich bedeute die Feststellung der „Unantastbarkeit der Grenzen“ eine Festlegung auch für die Zukunft. Im sowjetischen Ver-

⁵ Am 29. April 1970 führte Bundesminister Scheel im Bundestag über die Gespräche des Staatssekretärs Duckwitz mit dem polnischen Stellvertretenden Außenminister Winiewicz in Warschau aus, „daß die Bundesregierung noch nicht in Vertragsverhandlungen eingetreten ist, sondern daß lediglich ihre Gedanken und Überlegungen in formlosen Arbeitspapieren ihren Niederschlag gefunden haben, die ich hier im einzelnen aus verständlichen Gründen nicht erläutern kann. Aber ich darf jetzt schon ankündigen, daß im Auswärtigen Ausschuß, wie in der letzten Sitzung dort vereinbart, auch über die letzte Gesprächsrunde eingehend berichtet werden kann.“ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 72, S. 2424.

ständnis schließe das auch friedliche Änderungsbemühungen aus. Jeder, der diese Grenze nicht anerkenne, würde gegen diesen Vertrag verstoßen.

Er gelange daher zum Ergebnis, daß es sich um eine in sich widersprüchliche Formulierung handle, die schwere Nachteile für uns in sich schließe.

Er stelle die Frage, ob die Bundesregierung den Boden der bestehenden internationalen Verträge verlasse.

Der Minister verneinte die Frage. Die bestehenden vertraglichen Verpflichtungen würden im Gegenteil noch einmal ausdrücklich festgelegt.

Die Vorschläge der Bundesregierung enthielten keine Verpflichtungen, die etwa künftige Entscheidungen deutscher Gremien präjudizieren.

Die polnische Ostgrenze könnten und wollten wir nicht festlegen.

Abgeordneter Professor Hallstein vertrat die Auffassung, daß die Formel über territoriale Forderungen doch künftige Entscheidungen einer internationalen Konferenz über Deutschland präjudiziere.

Der Herr Minister und Herr Staatssekretär Bahr betonten demgegenüber, daß die Bundesrepublik zwar sich selbst verpflichte, daß künftige gesamtdeutsche Organe – die die Bundesregierung im Auge habe – nach Ansicht der Bundesregierung nicht präjudiziert werden und nicht präjudiziert werden sollten.

Der Abgeordnete Kliesing hielt die Betonung des Unterschieds zwischen der Bundesrepublik einerseits und gesamtdeutschen Organen andererseits für nicht relevant, da solche gesamtdeutschen Organe Rechtsnachfolger der jetzt in beiden Teilen Deutschlands bestehenden Organe sein würden.

Er bezeichnete die Behauptung, bestehende Verträge würden nicht berührt, als unzutreffend. Tatsächlich würden die beabsichtigten Vereinbarungen die bestehenden Verträge obsolet machen.

Die Abgeordnete Frau Kalinke wendete sich dagegen, daß offenbar im Hinblick auf die Grenzfrage weitreichende Vereinbarungen getroffen würden, ohne daß gleichzeitig eine Regelung der Probleme der Familienzusammenführung, der Eigentumsfragen und anderer Rechtsfragen erfolge.

Der Herr Minister erläuterte hierzu noch einmal, daß es zur Zeit noch nicht um den Abschluß von Vereinbarungen gehe, und daß auch nach dem Verständnis der Bundesregierung über alle zu regelnden Komplexe insgesamt verhandelt werden müsse.

Der Abgeordnete Czaja verwies darauf, daß es bisher keine völkerrechtliche Festlegung der polnischen Westgrenze gebe, auf die sich die Feststellung, daß die Oder-Neiße-Linie die Westgrenze Polens bilde, beziehen könne.

Er fragte, wie diese Feststellung mit Art. 7 Abs. 1 des Deutschland-Vertrages⁶ zu vereinbaren sei.

Er bezweifelte, daß die Bundesrepublik legitimiert sei, solche vertraglichen Verpflichtungen in bezug auf die Grenze einzugehen. Die Formel, daß angeblich

⁶ Für den Wortlaut des Artikels 7, Absatz 1 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. Dok. 16, Anm. 4.

bestehende Verträge nicht berührt würden, schaffe einen Dissens, der ein Nichtigkeitsgrund für Verträge sei.

Er stellte ferner die Frage, ob außer zum Thema Grenze der polnischen Seite Papiere auch zu anderen uns interessierenden Themen übermittelt worden seien.

Der Herr Minister verwies zu dieser letzteren Frage erneut darauf, daß in diesen Gesprächen der Gesamtkomplex der Beziehungen erörtert werde.

Zur Frage der Vereinbarkeit mit Art. 7, 1 des Deutschland-Vertrages betonte er, daß die vorgeschlagenen Formulierungen mit dem Deutschland-Vertrag vereinbar seien. Andernfalls würden auch unsere Verbündeten einem deutsch-polnischen Abkommen nicht zustimmen.

Der Abgeordnete Bartsch ging auf die humanitären Fragen ein und bedauerte die in der Öffentlichkeit weit verbreitete Unkenntnis über die Zahl der noch in Polen lebenden Deutschen und ihre Sorgen.

StS Duckwitz erläuterte hierzu, daß die Bundesregierung von den verfügbaren Bruttozahlen ausgehe, wonach noch etwa 1 Mio. Deutsche in Polen leben, während beim Deutschen Roten Kreuz etwa 270 000 noch offenstehende Umsiedlungswünsche vorliegen, von denen 100 000 Fälle der Familienzusammenführung in engerem Sinne betreffen.

Der Abgeordnete Mattick verwies darauf, daß die Bundesregierung von dem von allen Parteien bekräftigten Verständnis für den Wunsch des polnischen Volkes nach gesicherten Grenzen ausgehe. Er regte an, die Bundesregierung um Erläuterung der Gründe zu bitten, warum sie den Versuch mache, zur Verständigung mit Polen zu gelangen.

Der Herr Minister erläuterte hierzu, daß wir angesichts der Bemühungen der beiden Weltmächte z.B. im Rahmen der SALT-Gespräche kein Hindernis sein könnten und wollten für den Abbau der internationalen Spannungen. In unserem wohl verstandenen Interesse läge es vielmehr, an diesen Bemühungen unserer Verbündeten mitzuwirken.

25 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg sei es an der Zeit, Grundlagen für einen dauerhaften Frieden in Europa zu schaffen und Probleme zu regeln, die schließlich nicht ohne unser Zutun entstanden seien.

Es sei auch nicht sinnvoll, so zu tun, als hätten wir eine Chance etwas zu erreichen, wenn wir von den Grenzen von 1937 ausgehen.

Zum Abschluß der Sitzung stellte der Ausschußvorsitzende⁷ fest, daß weitere elf Wortmeldungen vorlägen und stellte das weitere Procedere zur Diskussion.

Der Abgeordnete Achenbach verwies darauf, daß es erforderlich sei, das Gewicht der Vorschläge der Bundesregierung sorgfältig zu prüfen. Er hielte den Streit über endgültig oder nicht endgültig nicht für sehr sinnvoll. Wenn wir eine Regelung nach 25 Jahren wollten, dann müsse vielmehr sehr sorgfältig überlegt werden, welche Opfer wir bringen könnten und was wir dafür fordern müßten.

Der Abgeordnete Gradl unterstützte dies mit dem Hinweis, daß es nicht so sehr um die Frage gehe, ob es sich um Verhandlungen oder um Sondierungsgesprä-

⁷ Gerhard Schröder.

che handele, sondern darum, in welche Richtung die Bundesregierung sich festlege.

Es wurde beschlossen, daß der Ausschußvorsitzende mit den Obleuten der drei Parteien im Ausschuß prüfen soll, ob das Thema auf der nächsten ordentlichen Sitzung am 4. Juni weiter behandelt oder ob eine Sondersitzung einberufen werden soll.

Finke-Osiander

VS-Bd. 8956 (II A 5)

191

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von Schenck

V 1-80.22/1-94.20-499/70 VS-vertraulich

30. April 1970

Betr.: Deutsch-polnische Gespräche in Warschau vom 22.–24. April 1970
hier: Übertragung konsularischer Befugnisse auf die beiderseitigen
Handelsvertretungen

I. Auf polnischen Vorschlag fand am 23. April 1970 vormittags im polnischen Außenministerium eine Besprechung statt, an der auf polnischer Seite die Herrn Zawadzki, Direktor der Rechtsabteilung; Miskiewicz, stellvertretender Direktor der Konsularabteilung; Dobrowolski, Botschafter und Leiter der Westeuropaabteilung; Gierlowski, Dolmetscher;

auf deutscher Seite Botschafter Dr. Böx, Frau VLR Dr. Finke-Osiander, LR I Buring, VLR I Dr. von Schenck teilnahmen.

Herr Zawadzki eröffnete die Besprechung mit der Erklärung, die polnische Regierung sei bereit, konsularische Beziehungen zur BRD in der Form aufzunehmen, daß die wesentlichen konsularischen Befugnisse den beiderseitigen Handelsvertretungen übertragen würden. Die Handelsvertretungen würden dementsprechend künftig die Bezeichnung „Handels- und Konsularvertretungen“ führen können.

Ergänzend trug Herr Miskiewicz vor, daß den Handelsvertretungen im einzelnen folgende Funktionen übertragen werden könnten:

- Wahrung der Interessen des Entsendestaates.
- Schutz natürlicher und juristischer Personen des Entsendestaates, wobei auf deutscher Seite der Personenkreis genau umschrieben werden müsse; es könne sich nach polnischer Auffassung nur um natürliche Personen, die einen Paß der Bundesrepublik und ein polnisches Visum aufzuweisen hätten, und um juristische Personen handeln, die ihren Sitz in der Bundesrepublik hätten.

- Sichtvermerksbefugnisse, und zwar auch zur Erteilung von Visen an Staatsangehörige dritter Staaten. Das Verfahren werde auch für Touristen erleichtert werden können.
- Betreuung verhafteter eigener Staatsangehöriger, insbesondere auch Sprech- und Besuchserlaubnis.
- Standesamtliche Befugnisse.
- Notarielle Beurkundungsbefugnisse.
- Ausstellung von Leichenpässen und allen anderen Arten von Bescheinigungen.
- Rechtshilfe im Rahmen der Haager Konvention von 1954¹.
- Erbschaftsangelegenheiten, insbesondere Eröffnung von Testamenten und Erbverträgen sowie Nachlaßsicherung.
- Seemannsamtliche Befugnisse, wobei davon ausgegangen werden könne, daß Polen für sich ebenso wenig wie die Bundesrepublik disziplinarische Befugnisse gegenüber den Besatzungen fremder Schiffe in Anspruch nehme. Zur Ausübung der seemannsamtlichen Befugnisse könne eine deutsche „Konsularagentur“ in einer polnischen Hafenstadt errichtet werden.
- Für das zu vergrößernde Personal der beiderseitigen Handels- und Konsularvertretungen würden entsprechende Immunitäten und Privilegien vereinbart werden können. Auch bei der Beschaffung weiterer Räumlichkeiten würde die polnische Seite behilflich sein.
- Die Handels- und Konsularvertretungen würden die Erlaubnis erhalten, mit allen Behörden des Empfangsstaates zu verkehren, die deutsche Vertretung würde sich künftig sowohl an das Außenhandelsministerium als auch an das Außenministerium wenden können.
- Was die Form der abzuschließenden Vereinbarungen anbelange, so könne nach polnischer Auffassung ein Briefwechsel in Betracht kommen. Die Unterzeichnung werde – unabhängig von dem Fortgang der politischen Gespräche – zugleich mit der des Wirtschaftsabkommens erfolgen können. Anders verhalte es sich mit einer Tätigkeit der beiderseitigen Vertretungen auf politischem und kulturellem Gebiet; darüber werde zwischen StS Duckwitz und Vizeaußenminister Winiewicz gesprochen werden müssen.

Wir dankten unsererseits für diese Vorschläge und baten darum, sie auch in schriftlicher Form zu erhalten. Dies wurde uns von den polnischen Herren zugesagt.

Im Verlauf der Besprechung kam auch zur Sprache, daß kürzlich der Leiter der polnischen Handelsvertretung in Bonn, Herr Piątkowski, im Auswärtigen Amt bei Herrn MDg Dr. Lahn erschienen ist und gegen die Verhaftung eines polnischen Delegierten für Binnenschiffsfragen in Duisburg, der nicht zum Personal der polnischen Handelsvertretung gehört, Protest eingelegt hat.² Herr Zawadzki räumte ein, daß dadurch ein – für das polnische Außenministerium

¹ Für den Wortlaut der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vgl. BUNDESGESTZBLATT 1967, Teil II, S.1235–1315.

² Zum Gespräch vom 13. April 1970 vgl. Dok. 170, Anm. 6.

selbst überraschender – Präzedenzfall geschaffen worden sei, auf den sich die deutsche Handelsvertretung berufen könne. Er bitte nur darum, daß wir von den entsprechenden Möglichkeiten einer Intervention beim polnischen Außenministerium einen „maßvollen“ Gebrauch machen möchten.

II. Herr Staatssekretär Duckwitz hat mich beauftragt, die polnischen Vorschläge innerhalb der Abteilung V zur Sprache zu bringen.

Da die polnische Delegation angedeutet hat, daß Verhandlungen über die Übertragung konsularischer Befugnisse auf die Handelsvertretungen auf polnischer Seite von Herrn Zawadzki geführt werden würden, ist der Herr Staatssekretär der Auffassung, daß unsere Delegation von Herrn D V oder Herrn Dg V geleitet werden sollte.

Zu überlegen ist im übrigen, ob wir den Polen vorschlagen sollen, die Verhandlungen in Bonn zu führen.³

Hiermit über Herrn Dg V⁴ Herrn D V⁵ mit dem Vorschlag vorgelegt, die Federführung bei der weiteren Behandlung dieser Angelegenheit zuständigkeitshalber dem Referat V 2 zu übertragen.

Die Referate V 2, V 3, V 4, V 5, II A 2 und II A 5 sowie das Büro Staatssekretär haben Durchdruck erhalten.

Schenck

VS-Bd. 5794 (V 1)

³ Zu den Verhandlungen vom 6. bis 9. Juli 1970 in Warschau vgl. Dok. 262, Anm. 16.

⁴ Hat Ministerialdirigent von Keller am 4. Mai 1970 vorgelegen.

⁵ Hat Ministerialdirektor Groepper am 4. Mai 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Dg V, ich bitte Sie, unsere Delegation zu leiten.“

Hat Ministerialdirigent von Keller am 4. Mai 1970 erneut vorgelegen, der die Weiterleitung an die Referate V 1 und V 2 sowie die Wiedervorlage am 20. Mai 1970 verfügte.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse von Schenck am 4. Mai 1970 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Hoffmann am 4. Mai 1970 vorgelegen.

192

**Bundesminister Scheel an den
französischen Außenminister Schumann****Geheim****30. April 1970¹**

Sehr geehrter Herr Kollege,

haben Sie verbindlichsten Dank für Ihren Brief zur Berlinfrage, den mir Botschafter Seydoux am 9. April übermittelt hat.² Bevor ich auf einzelne Probleme eingehe, möchte ich Ihnen noch einmal versichern, daß die Bundesregierung den Berlin-Gesprächen der Vier Mächte außerordentliche Bedeutung beimißt. Sie ist sich dabei bewußt, daß die Stabilisierung der Lage Berlins mit ihren eigenen Bemühungen um einen *Modus vivendi* in Deutschland auf das engste verknüpft ist. Um so mehr liegt mir daran, daß die Bundesregierung und die Regierungen der Drei Mächte in allen Berlin betreffenden Fragen ihre Positionen sorgfältig aufeinander abstimmen.

In der Zugangsfrage stimme ich mit Ihnen darin überein, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte auch den zivilen Verkehr auf den Zugangswegen zwischen Berlin und der Bundesrepublik umfassen. Die Bundesregierung würde es daher begrüßen, wenn auf dieser Grundlage eine Sicherung des freien Zugangs und eine Verbesserung der heute bestehenden Kontrollverfahren gefunden werden könnte. Leider haben wir jedoch Anlaß anzunehmen, daß die Sowjetunion in dieser Frage auf die Zuständigkeit der ostdeutschen Regierung verweisen wird. Ob sie im weiteren Verlauf der Verhandlungen darauf beharren wird, bleibt abzuwarten. Ich darf Ihnen aber versichern, daß die Bundesregierung die Bemühungen der Drei Mächte um eine Bekräftigung der Vier-Mächte-Verantwortung auf den Zugangswegen nachdrücklich unterstützen wird. Um diese Bemühungen nicht zu beeinträchtigen, haben wir vorerst davon abgesehen, die mit dem Berlinverkehr zusammenhängenden Fragen in die innerdeutschen Verkehrsverhandlungen mit einzubeziehen. Grundsätzlich sind wir allerdings der Meinung, daß die Möglichkeit innerdeutscher Verhandlungen über die technische Abwicklung des Berlinverkehrs zu einem späteren Zeitpunkt auch im Interesse der Drei Mächte liegen kann, zumal die sowjetische Haltung in der Zugangsfrage die Bemühungen der Drei Mächte sehr erschweren, wenn nicht zunichte machen könnte. In einer solchen Situation wäre ein Mandat der Vier Mächte für Verhandlungen der beiden deutschen Seiten wünschenswert.

Was die Vertretung Berlins nach außen anbetrifft, so geht die Bundesregierung davon aus, daß diese gemäß dem Schreiben der drei Hohen Kommissare an den Bundeskanzler vom 26. Mai 1952 in der Fassung vom 23. Oktober 1954³ durch die Bundesbehörden sichergestellt bleiben muß und dies auch von der Sowjetunion respektiert werden sollte. Sie hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, daß die französische Regierung bereit ist, zunächst die Frage des konsu-

¹ Durchschlag als Konzept.

² Für das Schreiben des französischen Außenministers Schumann vgl. VS-Bd. 4480 (II A 1).

Zur Übergabe vgl. Dok. 163, Anm. 2.

³ Zum Schreiben der Drei Mächte vgl. Dok. 12, Anm. 19.

larischen Schutzes und die Einbeziehung Berlins in die Abkommen des Bundes auf dem Gebiet der Wirtschaft im Rahmen der Vier-Mächte-Gespräche zur Sprache zu bringen. Diese Fragen sind nicht nur von großer praktischer Bedeutung für die Lebensfähigkeit der Stadt, sondern reflektieren auch im Bereich der Außenbeziehungen die bestehenden Verbindungen zwischen Berlin (West) und dem Bund, über die, wie wir meinen, eine Verständigung mit der Sowjetunion gesucht werden muß.

Ich bin mit Ihnen, sehr geehrter Herr Kollege, darin einig, daß die von Ihnen angeschnittenen Fragen im Rahmen der Vorbereitungen für die nächsten Berlin-Gespräche eingehend konsultiert werden sollten. Der deutsche Vertreter in der Bonner Vierergruppe steht dazu jederzeit zur Verfügung. Darüber hinaus möchte ich anregen, daß wir unsere Positionen später noch einmal überprüfen, falls der weitere Verlauf der Verhandlungen das angezeigt erscheinen läßt.

Ehe ich diesen Brief schließe, möchte ich Ihnen noch herzlich danken für die öffentliche Unterstützung, die Sie der Ostpolitik der Bundesregierung am 28. April in Ihrer Rede vor der Nationalversammlung gegeben haben.⁴ Ich sehe darin ein Zeichen des Vertrauens und der europäischen Solidarität, die unsere beiden Länder verbindet.

Genehmigen Sie, Herr Außenminister, den Ausdruck meiner ganz ausgezeichneten Hochachtung.

gez. Scheel

VS-Bd. 4480 (II A 1)

⁴ Der französische Außenminister Schumann erklärte: „C'est ici que je voudrais dissiper une grave confusion. Quand le Chancelier Brandt en 1970 cherche à négocier avec Moscou ou avec Varsovie un accord fondé sur la renonciation à l'usage de la force, voire sur la reconnaissance des frontières de l'Allemagne, une sorte de rappel du subconscient historique, ou parfois un retour offensif de la mémoire collective, suscitent chez les anciennes victimes du pangermanisme, en Europe occidentale et notamment en France, une sourde inquiétude ou une angoisse avouée. [...] Voulons-nous la détente, c'est-à-dire l'établissement de relations pacifiques et le développement d'échanges mutuellement avantageux entre tous les pays européens, malgré la dissemblance de leurs régimes économiques et politiques? Assurément oui. Peut-on concevoir la détente ainsi définie sans la transformation des rapports germano-soviétiques? Evidemment non. Le rapprochement de ces deux réponses nous conduit à souhaiter et, dans la mesure de nos moyens, à favoriser les efforts déployés par Bonn pour remplir la condition sans laquelle notre propre politique d'ouverture serait frappée de précarité.“ Vgl. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE 1970, I, S. 142.

193

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn**II A 1-83.10-795/70 geheim****30. April 1970¹**

Betr.: Berlin-Gespräch der Vier Mächte vom 28. April 1970

Bezug: Aufzeichnung vom 22.4.1970 II A 1-83.10-733/70 geheim²Aufzeichnung vom 24.4.1970 II A 1 83.10-758/70 geheim³

Die Alliierten haben uns gestern in der Bonner Vierergruppe über das zweite Berlin-Gespräch der Vier Mächte vom 28. April 1970 unterrichtet.

1) Die drei westlichen Botschafter⁴ gaben die vorbereiteten und mit uns konsultierten Erklärungen ab (siehe Bezugsaufzeichnungen).

2) Die Erklärung des sowjetischen Botschafters wurde von den Alliierten wie folgt zusammengefaßt:

Abrassimow habe zunächst seine Befriedigung zum Ausdruck gebracht, daß sich die Vier Mächte über das Ziel der Verhandlungen einig seien: Nämlich die Lage West-Berlins zu verbessern und die Spannungen abzubauen.

a) Ausgangspunkt der gemeinsamen Bemühungen könnten nur die Vier-Mächte-Vereinbarungen über Berlin sein. Ursprünglich habe man das Problem West-Berlin nicht voraussehen können. Wirtschaftlich sei Berlin mit seiner Umgebung verbunden, politisch von Anfang an Teil der sowjetischen Besatzungszone gewesen und dann Hauptstadt der DDR geworden. Erst allmählich sei der westliche Teil der Stadt abgetrennt worden. Jetzt könnten West-Berlin und die DDR nicht mechanisch wieder zusammengeführt werden. Nach Lage der Dinge müßten sie für lange Zeit nebeneinander existieren. Die Sowjetunion wünsche, daß diese Ko-Existenz friedlich und fruchtbar werde.

In West-Berlin bestehe das Besatzungssystem der Drei Mächte fort. Die Sowjetunion und die DDR seien unter diesen Umständen bereit, West-Berlin als selbständige politische Einheit anzusehen. Auch die Bundesrepublik müsse akzeptieren, daß West-Berlin (das inmitten der DDR liege) nicht zur politischen Struktur der Bundesrepublik gehöre. Die krankhafte Spekulation von der territorialen Zugehörigkeit West-Berlins zur Bundesrepublik müsse ein Ende haben.

b) Im normalen Leben West-Berlins gebe es keine Probleme. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten behinderten nicht die Beziehungen West-Berlins zum Osten, ja, sie hätten sogar Vorschläge zu ihrer Intensivierung gemacht. Daß sich diese Beziehungen nicht in der wünschenswerten Weise entwickelt hätten, sei

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

² Für die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn vgl. Dok. 173.

³ Für die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn vgl. Dok. 182.

⁴ Roger Jackling (Großbritannien), François Seydoux (Frankreich) und Kenneth Rush (USA).

nicht Schuld der Sowjetunion. Die Beziehungen West-Berlins zum Westen seien durch einen hohen Handelsaustausch gekennzeichnet, was man wohl als Beweis für ein normales Verhältnis nehmen könne. Von einer Isolierung West-Berlins könne daher keine Rede sein.

c) Die Verbindungen West-Berlins mit der Außenwelt führten bekanntlich über die Verkehrswege der DDR, deren souveräne Rechte beachtet werden müßten. Die Schwierigkeiten auf den Zugangswegen seien allein dadurch entstanden, daß die Bundesrepublik diese Rechte mißachtet habe. Um solche Schwierigkeiten für die Zukunft auszuschließen, müßte den von der Bundesrepublik organisierten illegalen Aktivitäten in West-Berlin ein Ende gesetzt werden. Das gelte für

- die Tätigkeit der NPD;
- die Herstellung von Waffen;
- die Rekrutierung bzw. Einziehung von Soldaten für die Bundeswehr;
- den Aufenthalt politischer Persönlichkeiten der Bundesrepublik in West-Berlin (namentlich des Bundespräsidenten und des Bundeskanzlers), die zudem noch in alliierten Militärflugzeugen unter Mißbrauch der Luftkorridore nach Berlin reisten;
- die Sitzungen des Parlaments der Bundesrepublik und seiner Fraktionen.

Auch die Westmächte hätten in ihrem Aide-mémoire vom August 1969 zugegeben, daß diese Aktivitäten unterbunden werden sollten.⁵

d) Zur Lösung der jetzt zur Erörterung stehenden Probleme seien zwei nach Form und Inhalt verschiedene Vereinbarungen denkbar:

1. Alternative

Ein umfassender formeller Vertrag, in dem der Status West-Berlins als selbständige politische Einheit definiert wird und der zu einer tiefgreifenden Verbesserung der Situation führen soll.

(Die Franzosen haben diesen Vorschlag im Sinne einer Übergangslösung bis zur Fixierung des Status West-Berlins als selbständige politische Einheit verstanden; der Gesamtzusammenhang spricht jedoch für die vorstehende englische Version).

2. Alternative

Eine „mehr allgemeine“ Vereinbarung mit dem Ziel, eine Atmosphäre der Entspannung in West-Berliner Angelegenheiten zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Eine solche Vereinbarung solle ein gegenseitiges Verständnis („mutual understanding“) einiger wesentlichen Aspekte der Probleme herbeiführen und

⁵ In dem am 6./7. August 1969 von den Botschaftern der Drei Mächte in Moskau, Beam (USA), Roger Seydoux (Frankreich) und Wilson (Großbritannien) übergebenen Aide-mémoire wurde u. a. ausgeführt: „With regard to Mr. Gromyko's assertions that federal activities in Berlin caused frictions, we are aware of objections the USSR had raised against these activities. It is our understanding that the Federal Government might be willing to make certain compromises in the question of these activities if the Soviets and the East Germans were to show a constructive attitude toward problems arising from the division of the city and from the discriminatory treatment of the economy of the Western sectors of Berlin.“ Vgl. AAPD 1969, II, Dok. 255.

(nach französischer Meinung: oder) allgemeine Grundsätze festlegen, von denen sich die Parteien bei der Behandlung der Probleme leiten lassen.

Bei der zweiten Alternative sollten, so habe Abrassimow hinzugefügt, die Bereiche abgesteckt werden, in der sich ihre Standpunkte angenähert hätten. Dabei müßten die „legitimen Interessen der Parteien“ berücksichtigt werden und die Vorteile, die beide Seiten aus einem solchen Übereinkommen ziehen, ausgewogen sein.

e) Abrassimow habe schließlich noch die Frage gestellt, wie die Forderung der Westmächte auf freien Zugang zu verstehen sei und auf welche Dokumente sie sich dabei stützten. Die sowjetische Seite sei bereit, westliche Vorschläge zu diesem Punkt entgegenzunehmen.

Bei dem sich anschließenden Mittagessen sei Abrassimow noch einmal auf die Zugangsfrage eingegangen und habe gesagt, ein für die Sowjetunion verbindliches Abkommen über den zivilen Zugang gebe es nicht. Das Kommuniqué der vier Außenminister vom 20. Juni 1949 habe lediglich den bis 1948 (Blockade) bestehenden Zustand wiederhergestellt.⁶ Alles, was die Sowjetunion heute in dieser Frage tun könne, sei eine Geste.

f) In der kurzen Diskussion, in der keine Sachfragen zur Sprache kamen, beschwerte sich Abrassimow über die Presse-Indiskretionen vor dem Beginn der Sitzung und forderte noch einmal strikte Vertraulichkeit der Gespräche.

g) Die Frage der Tagesordnung für die künftigen Sitzungen sei von Abrassimow zweimal angesprochen worden, er habe aber nicht insistiert.

3) Erste Bewertung

Die Alliierten waren übereinstimmend der Meinung, daß die sowjetische Erklärung ohne Schärfe und stellenweise mit einer gewissen Konzilianz formuliert sei. Amerikaner und Briten neigen zu einer vorsichtig positiven Beurteilung und sehen in einzelnen Punkten der Erklärung konstruktive Ansatzpunkte für die weiteren Gespräche. Die Franzosen sind in ihrem Urteil zurückhaltender. Sie meinen, daß die sowjetische Haltung in den Sachfragen unverändert hart sei.

Uns scheinen folgende Punkte wesentlich:

- Die zweite von Abrassimow erwähnte Alternative könnte ein geeigneter Rahmen für die Lösung der praktischen Probleme sein. Die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten, die jetzt kaum zu beheben sind, könnten in einem solchen Übereinkommen ausgeklammert bleiben.
- Die „legitimen Rechte und Interessen der DDR“ werden zwar erwähnt, aber keineswegs in den Vordergrund geschoben. Die Hinweise wirken eher als das für die Sowjets notwendige Minimum.

Über eine etwaige Beteiligung der DDR an einem Berlin-Arrangement bzw. einer Zugangsregelung gibt die Erklärung keinen Aufschluß.

⁶ Vom 23. Mai bis 20. Juni 1949 fand in Paris eine Konferenz der Außenminister der Vier Mächte, Acheson (USA), Bevin (Großbritannien), Schuman (Frankreich) und Wyschinskij (UdSSR), statt. Sie bestätigten die Gültigkeit der am 4. Mai 1949 in New York getroffenen Vereinbarung, die Berlin-Blockade zum 12. Mai 1949 zu beenden. Für den Wortlaut des Kommuniqués vom 20. Juni 1949 vgl. EUROPA-ARCHIV 1949, S. 2327 f.

- In der Frage des zivilen Zugangs haben die Sowjets ihre Mitverantwortung nicht ausdrücklich bestritten. Daß Abrassimow die Westmächte zu konkreten Vorschlägen und zur Darlegung der Rechtslage aufforderte, ist ermutigend.
- Auf die innerstädtischen Probleme ging Abrassimow mit keinem Wort ein.

Eine eingehende Analyse bleibt vorbehalten.

Hiermit über den Herrn Staatssekretär⁷ dem Herrn Minister⁸ mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt. Die Texte der Erklärungen der drei alliierten Botschafter sind beigelegt.⁹ Der sowjetische Text ist uns auch diesmal – unter Hinweis auf eine Absprache mit den Sowjets – nicht zur Verfügung gestellt worden.

Lahn

VS-Bd. 4480 (II A 1)

⁷ Hat Staatssekretär Duckwitz am 30. April 1970 vorgelegen.

⁸ Hat laut Vermerk des Legationsrats I. Klasse Hallier vom 6. Mai 1970 Bundesminister Scheel vorgelegen.

⁹ Dem Vorgang beigelegt. Für den Wortlaut der Erklärungen vom 28. April 1970 vgl. VS-Bd. 4480 (II A 1).

194

Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete**II A 1-83.10-803/70 geheim****4. Mai 1970¹**

Betr.: Konsultation mit den Drei Mächten in der Deutschland- und Berlinfrage; insbesondere: Aufnahme der DDR in internationale Organisationen einschließlich Vereinte Nationen und Beteiligung der DDR (und der BRD) an den Vierergesprächen über Berlin

1) In den Konsultationen der Bonner Vierergruppe ist in der letzten Zeit ein wachsendes Unbehagen der Alliierten festzustellen. Dies ist in erster Linie dadurch ausgelöst worden, daß die Alliierten glauben, über unsere Formulierungsentwürfe in den deutsch-sowjetischen und den deutsch-polnischen Gesprächen nur unvollkommen bzw. erst nachträglich unterrichtet worden zu sein. Die unter großem Zeitdruck stehende Vorbereitung unserer Initiative zur Beteiligung der DDR in der ECE² hat diese Irritation noch verstärkt. Offenbar fürchten die Alliierten, daß sie durch unsere Deutschlandpolitik vor vollendete Tatsachen gestellt werden könnten, die trotz aller Vorbehalte ihre eigene Position in Deutschland in Mitleidenschaft ziehen würden.

Grundsätzlich sind die Alliierten der Meinung, daß sie aufgrund der bestehenden Konsultationspflicht Gelegenheit haben müssen, zu unseren Überlegungen Stellung zu nehmen, ehe die Bundesregierung ihre Position gegenüber den östlichen Verhandlungspartnern festlegt. Sie glauben, daß wir dieser Konsultationspflicht – nicht nur wegen des manchmal unvermeidlichen Zeitdrucks – in der Zeit nicht immer gerecht geworden sind.

2) Die daraus entstandene Verstimmung bei den Alliierten haben wir bereits konkret zu spüren bekommen. Nach den Berlingesprächen der Vier Mächte am 26. März³ und 28. April⁴ haben uns die Alliierten nicht den vollen Wortlaut der Erklärung Abrassimows gegeben, sondern uns lediglich in großen Zügen unterrichtet. Als Begründung haben sie sich auf eine angebliche Bitte der Sowjets berufen, uns informell jedoch zu verstehen gegeben, daß sie uns in gleicher Weise unterrichten würden, wie wir sie über unsere Gespräche informierten.

In der Berlinfrage, die im inneren Zusammenhang mit unseren eigenen Gesprächen steht, ist eine derart summarische Unterrichtung höchst unbefriedigend und könnte leicht eine mangelnde Koordinierung zwischen den alliierten und unseren Bemühungen zur Folge haben. Dieser Zustand würde noch gravierender werden, wenn sich die Vier-Mächte-Gespräche im Laufe der Zeit auch auf andere Aspekte der Deutschlandfrage erstrecken sollten, wie wir das ursprünglich selbst vorgeschlagen haben.

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

² Zum Vorhaben der Bundesrepublik, der DDR die Mitarbeit in der ECE zu ermöglichen, vgl. Dok. 52.

³ Zum ersten Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vom 26. März 1970 vgl. Dok. 135.

⁴ Zum zweiten Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vom 28. April 1970 vgl. Dok. 193.

3) Das alliierte Unbehagen, das naturgemäß in den Außenämtern stärker als in den Regierungen und der öffentlichen Meinung empfunden wird, erklärt sich selbstverständlich nicht nur aus einer unbefriedigenden Konsultation. Dahinter steht vielmehr die Unsicherheit, wieweit die alliierten Vorbehaltsrechte (d.h. das Mitspracherecht in der Deutschlandfrage) durch die neue Deutschlandpolitik der Bundesregierung beeinträchtigt werden könnten. Die Alliierten haben zwar mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, daß wir in den Gesprächen mit Ostberlin, Moskau und Warschau von der Fortgeltung der Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland ausgehen und diese in etwaigen Vereinbarungen ausdrücklich bestätigt wissen wollen, aber sie fragen sich doch, ob nicht die von uns erstrebten Veränderungen im Verhältnis zu Moskau und Ostberlin de facto eine Aushöhlung, zumindest aber eine erhebliche Minderung ihrer Rechte zur Folge haben würden. So treten die Drei Mächte in letzter Zeit sehr viel energischer als früher gegen Tendenzen zur Aufwertung der DDR im internationalen Bereich auf. Während sie früher den Eindruck erweckten, daß sie unsere Sache unterstützen, lassen sie jetzt keinen Zweifel daran, daß sie aus eigenen Interessen heraus gegen die Anerkennung der DDR sind.

4) Die Bedenken der Drei Mächte gegen eine Aufwertung der DDR sind nicht zuletzt daraus zu erklären, daß sie für ihren Teil die Vier-Mächte-Verantwortung ablehnt (obwohl in ihrem Vertrag vom 20. September 1955 die internationalen Verpflichtungen der Sowjetunion mit Bezug auf Deutschland als Ganzes berücksichtigt sind⁵). Die Alliierten fürchten, daß sich ihr Mitspracherecht in der Deutschlandfrage im gleichen Maße, in dem die DDR anerkannt und in internationale Organisationen aufgenommen wird, de facto auf die Bundesrepublik und West-Berlin reduzieren und damit auf die Dauer politisch unhaltbar würde.

Hier dürfte der tiefere Grund dafür liegen, daß sich die alliierten Bedenken gegen eine Aufwertung oder Anerkennung der DDR – gewissermaßen gegenläufig zu unserer eigenen Position – in letzter Zeit verstärkt haben. Besonders auffällig kommt dies in der französischen Haltung zum Ausdruck. Die Franzosen lehnen zur Zeit für ihren Teil jeden Schritt ab, der ihr Verhältnis zur DDR präjudizieren könnte. Zum Beispiel wenden sie sich mit Nachdruck gegen eine irgendwie geartete Beteiligung der DDR (und auch der Bundesrepublik) an den Vier-Mächte-Gesprächen über Berlin. Eine Begründung haben sie bisher dafür nicht gegeben. Vielleicht wollen sie sich auf direkte Kontakte mit der DDR nur dann einlassen, wenn Ostberlin die Vier-Mächte-Verantwortung für Berlin und Deutschland als Ganzes auch als für sich verbindlich anerkennt.

Die Amerikaner und Briten zeigen sich in dieser Frage etwas flexibler, aber auch ihnen geht es zweifellos darum, in dieser Phase des Übergangs ihre Rechte und Verantwortlichkeiten für Berlin und Deutschland als Ganzes auch im Verhältnis zur DDR zu wahren. Vielleicht sieht man in Washington in einer Beteiligung der DDR (und der Bundesrepublik) an den Berlin-Gesprächen einen gangbaren Weg zu diesem Ziel.

⁵ In der Präambel des Vertrags vom 20. September 1955 über die Beziehungen zwischen der DDR und der UdSSR wurde erklärt, das Abkommen werde „unter Berücksichtigung der Verpflichtungen, die die Deutsche Demokratische Republik und die Sowjetunion gemäß den bestehenden internationalen Abkommen, die Deutschland als Ganzes betreffen“, geschlossen. Vgl. DzD III/1, S. 372.

5) Die in der Presse erörterte Möglichkeit einer Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen wird von den Alliierten unter dem gleichen Gesichtspunkt gesehen. Die entscheidende Frage für sie ist, ob die VN-Mitgliedschaft der beiden Staaten ihre Position in Deutschland, ihre Stellung in Berlin und die politischen Grundlagen des Deutschlandvertrages von 1954 in Frage stellen würde. Wir müssen damit rechnen, daß sie den Aufnahmeanträgen der BRD und der DDR nur dann ihre Unterstützung geben werden, wenn sie sicher sind, daß ihre Rechtsstellung betr. Berlin und Deutschland als Ganzes von den beiden deutschen Staaten und den Vereinten Nationen (z. B. in der Sicherheitsratsresolution, mit der der VN-Vollversammlung die Aufnahme empfohlen wird) ausdrücklich respektiert wird.

In den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen sind solche Sicherungen kaum möglich. Daraus erklärt sich die bei den Amerikanern deutlicher werdende Tendenz, die Frage der Mitgliedschaft der DDR in internationale Organisationen zunächst in den Vereinten Nationen unter Berücksichtigung der alliierten Interessen zu lösen und eine Aufnahme der DDR in einzelne Sonderorganisationen bis dahin aufzuschieben.

6) Zusammenfassend läßt sich sagen, daß in den alliierten Überlegungen heute zwei grundsätzliche Fragen mehr und mehr in den Vordergrund rücken:

a) die Wahrung der alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten auch im Verhältnis zur DDR;

b) eine Präzisierung ihrer im Deutschlandvertrag niedergelegten Rechte im Verhältnis zur Bundesrepublik.

Es liegt in unserem Interesse, die alliierten Bemühungen zur Verankerung ihrer Rechte gegenüber der DDR zu unterstützen, da das Vier-Mächte-Dach zu den wesentlichen Restmerkmalen Deutschlands als Ganzem gehört und deshalb zur Offenhaltung der Deutschlandfrage außerordentlich wichtig ist. Der damit ebenfalls eng verbundene „Friedensvertragsvorbehalt“ wird von der DDR dementsprechend energisch bekämpft und durch die These ersetzt, ein Friedensvertrag sei nicht mehr nötig, da Potsdam⁶ dessen Funktion eingenommen habe. Aus dem gleichen Grunde wirkt die DDR zur Zeit mit allen Kräften auf die polnische Regierung ein, damit diese hinsichtlich der Oder-Neiße-Grenze keinen irgendwie gearteten Friedensvertrag- oder Vier-Mächte-Vorbehalt zuläßt. Die Drei Mächte könnten demgegenüber der DDR die Hinnahme solcher Vorbehalte schmackhaft zu machen versuchen, indem sie ihre Zustimmung zur Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen oder die Zuziehung der DDR zu den Vierergesprächen und -arrangements über Berlin von der Respektierung ihrer Rechte durch die DDR abhängig machen.

Bei der Interpretation der im Deutschlandvertrag niedergelegten Vorbehaltsrechte der Alliierten sollten wir starre Festlegungen vermeiden, um unseren eigenen Manövrierraum gegenüber Moskau und Ostberlin nicht einzuengen. Wir sollten den Alliierten gegenüber betonen, daß wir in den von uns erstrebten Vereinbarungen mit Ostberlin die endgültige Regelung der Deutschlandfrage unter keinen Umständen präjudizieren und daher die alliierten Rechte betref-

⁶ Für den Wortlaut des Kommuniqués über die Konferenz von Potsdam (Potsdamer Abkommen) vom 2. August 1945 vgl. DzD II/1, S. 2101–2148.

fend Berlin und Deutschland als Ganzes nicht beeinträchtigt werden. Unsere Linie sollte sein, die innerdeutschen Verhandlungen im engsten Einvernehmen mit den Alliierten zu führen, uns dabei aber nicht in eine Position zu manövrieren, in der wir mit Direktiven der drei Westmächte konfrontiert würden (wie z.B. in der Frage der deutsch-sowjetischen Luftverkehrs-Verhandlungen⁷). Um dies zu vermeiden, sollten wir unsere Verhandlungsrichtlinien für die innerdeutschen Gespräche mit den Alliierten sorgfältig und soweit wie möglich ohne Zeitdruck konsultieren. Je besser die Konsultation funktioniert, desto geringer wird die Gefahr sein, daß die Alliierten unter Berufung auf ihre Vorbehaltsrechte unseren Verhandlungsspielraum eingrenzen werden.

Aus diesen Gründen sollten wir bei der Sonderkonsultation der Bonner Vierergruppe auf Direktorenebene am 8./9. Mai in Bonn⁸ zwei Themen von uns aus zur Diskussion stellen:

a) die Frage der DDR-Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen (hier könnte der Gedanke erörtert werden, der DDR als Teil des vorgesehenen Grundvertrages BRD-DDR folgende Bestimmung vorzuschlagen: „Beide Seiten kommen überein, auf der Grundlage dieses Vertrages die notwendigen Vorkehrungen für die Beantragung der Aufnahme beider Staaten in Deutschland in die Vereinten Nationen zu treffen. In diesem Rahmen wird auch die Frage der Mitgliedschaft in anderen internationalen Organisationen ihre Regelung finden“);

b) die Frage der deutschen Beteiligung an den Vierergesprächen und -arrangements über Berlin (hierzu sind den Alliierten von uns entsprechende Sprechzettellentwürfe für das nächste Vierergespräch in Berlin am 14. Mai⁹ und für das Treffen in Kassel am 21. Mai¹⁰ zwecks Abstimmung übergeben worden). (Anlage 1¹¹ und 2¹²)

Hiermit dem Herrn Staatssekretär¹³ mit der Bitte um Zustimmung und dem Vorschlag vorgelegt, dem Chef des Bundeskanzleramts¹⁴ ein Doppel dieser Aufzeichnung zu übermitteln.¹⁵

Ruete

VS- Bd. 4481 (II A 1)

⁷ Vgl. dazu Dok. 154.

⁸ Zur Sondersitzung der Bonner Vierergruppe vgl. Dok. 198 und Dok. 199.

⁹ Zum dritten Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vom 14. Mai 1970 vgl. Dok. 212 und Dok. 224.

¹⁰ Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, am 21. Mai 1970 vgl. Dok. 226.

¹¹ Dem Vorgang beigelegt. Für den Entwurf einer Erklärung der Botschafter Jackling (Großbritannien), Rush (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) zur „Koordinierung der Vier-Mächte-Gespräche über Zugangsfragen mit den innerdeutschen Verkehrsverhandlungen“ vgl. VS-Bd. 4481 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

¹² Dem Vorgang beigelegt. Für den Entwurf einer Erklärung des Bundeskanzlers Brandt über die Fortsetzung der Verkehrsverhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR vgl. VS-Bd. 4481 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

¹³ Hat Staatssekretär Duckwitz am 5. Mai 1970 vorgelegen.

¹⁴ Horst Ehmke.

¹⁵ Eine Ausfertigung der Aufzeichnung wurde am 5. Mai 1970 vom Büro Staatssekretär an das Bundeskanzleramt weitergeleitet.

195

Ministerialdirigent von Staden an Botschafter Lüders, Luxemburg

I A 3-82.00-94.15-1047/70 VS-vertraulich

4. Mai 1970¹

Fernschreiben Nr. 24

Aufgabe: 5. Mai 1970, 11.49 Uhr

Cito

Nur für Botschafter

Betr.: Zwangsrekrutierte²

Bitte Herrn Außenminister Thorn möglichst umgehend ein formloses Papier ohne Absender und Unterschrift folgenden Inhalts übergeben (vertraulich):

„1) Im Hinblick auf ihre Verpflichtungen gemäß dem Londoner Schuldenabkommen vom 27. 2. 1953³ ist die Regierung der Bundesrepublik Deutschland außerstande, Leistungen zur Entschädigung der luxemburgischen Zwangsrekrutierten zu erbringen. Die Bundesregierung sieht diese Frage jedoch als eine politische Frage an, die große Aufmerksamkeit verdient. Sie ist der luxemburgischen Regierung deshalb dankbar, daß sie sich des Problems der Zwangsrekrutierten annimmt.

2) Im Interesse der Verbesserung der Verkehrswege zwischen der Bundesrepublik und dem Großherzogtum wäre die Bundesrepublik bereit, zur Durchführung des Baus einer Autobahn von Echternach nach Luxemburg bei der Beschaffung von Krediten für den Bau der Strecke auf luxemburgischer Seite

¹ Der Drahterlaß wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Müller konzipiert.

Hat Bundesminister Scheel am 4. Mai 1970 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Rumpf am 4. Mai 1970 vorgelegen.

² Nach der Besetzung Luxemburgs durch deutsche Truppen am 10. Mai 1940 wurden circa 12000 luxemburgische Staatsangehörige zwangsweise zum Dienst in der Wehrmacht verpflichtet. Hinsichtlich der vom luxemburgischen Verband der Zwangsrekrutierten erhobenen Entschädigungsforderungen vertrat die Bundesregierung den Standpunkt, das Abkommen vom 27. Februar 1953 über deutsche Auslandsschulden (Londoner Schuldenabkommen) sehe vor, daß eine Erfüllung der Forderungen erst bei einer endgültigen Regelung der Reparationsfrage möglich sei. Im Vertrag vom 11. Juli 1959 mit Luxemburg verpflichtete sich die Bundesrepublik jedoch, für Anspruchsberechtigte nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 20. Dezember 1950 über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz) in der Fassung vom 16. März 1959 individuelle Entschädigung zu leisten. Die im Rahmen dieser Regelung geleisteten Zahlungen betrugen 21,3 Mio. DM. Hinsichtlich der von den Zwangsrekrutierten weiterhin vorgebrachten Forderung nach einer Globalentschädigung erklärte sich das Kabinett am 13. Juni 1967 bereit, die Möglichkeiten einer indirekten Lösung zu prüfen. Nachdem in der Folgezeit verschiedene Vorschläge in Ressortbesprechungen ohne Ergebnis erörtert worden waren, regte am 23. Oktober 1969 der luxemburgische Außenminister Thorn an, die Bundesrepublik solle sich am Bau einer Teilstrecke der Autobahn Echternach – Luxemburg finanziell beteiligen. Am 16. April 1970 schlug daraufhin das Auswärtige Amt dem Kabinett vor, „trotz der erheblichen rechtlichen Bedenken“ der luxemburgischen Regierung Kapitalhilfe für das Projekt anzubieten, wenn diese dafür „den Zwangsrekrutierten einen Betrag zukommen läßt und intern darauf hinwirkt, daß die Angriffe auf die Bundesrepublik eingestellt werden. Dies wäre in vertraulichen Verhandlungen zu klären, ebenso wie die Frage der Anrechenbarkeit des Betrages auf spätere Reparationsleistungen.“ Vgl. die Kabinettsvorlage vom 7. April 1970; VS-Bd. 2710 (I A 3); B 150, Aktenkopien 1970.

³ Für den Wortlaut des Abkommens vom 27. Februar 1953 über deutsche Auslandsschulden (Londoner Schuldenabkommen) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1953, Teil II, S. 333–485.

mitzuwirken. Die Bundesregierung wäre bereit, im Zeitpunkt des Bedarfs solcher Kredite einen Betrag im Gegenwert von 150 Mio. luxemburgischer Franken zur Verbilligung der Kreditkosten für dieses für beide Seiten wichtige Projekt beizusteuern.

Es wäre jedoch auch denkbar, die Summe der Kreditverbilligung für einen durch die luxemburgische Regierung anderweitig beschafften Kredit zur Verfügung zu stellen, sofern die luxemburgische Regierung einen solchen anderweitig zu günstigeren Bedingungen erhalten kann. Es müßte in diesem Fall jedoch noch im einzelnen überlegt werden, wie die Regelung auf der deutschen Seite haushaltsmäßig zu behandeln wäre.

3) Die seitens der Bundesregierung zur Kreditverbilligung zur Verfügung zu stellende Summe darf keinesfalls in den luxemburgischen Haushalt eingehen.

4) Unter Berücksichtigung der Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nach dem Londoner Schuldenabkommen ist diese Angelegenheit unbedingt so zu behandeln, daß jeder Eindruck vermieden wird, als bestehe ein Zusammenhang zwischen den Problemen der Zwangsrekrutierten und der im beiderseitigen Interesse liegenden Erleichterung des infragestehenden Straßenbauprojekts.

Die Bundesregierung ist dem luxemburgischen Außenminister für seine Bereitschaft dankbar, seinem diesbezüglichen Gespräch mit den Zwangsrekrutierten eine Form zu verleihen, die klarstellt, daß es keinerlei solche Verbindung gibt.⁴

Staden⁵

VS-Bd. 2710 (I A 3)

⁴ Am 11. Mai 1970 berichtete Botschafter Lüders, Luxemburg, der luxemburgische Außenminister Thorn habe zu dem Vorschlag der Bundesregierung ausgeführt, dieser würde seine Regierung dazu verpflichten, das „Bestehen eines Gentlemen-Agreements über indirekte Lösung zu leugnen; selbst Andeutungen wären unzulässig. Deutsche Bedingungen untersagen Regierung sogar, an anderer Stelle und zu anderer Zeit – völlig getrennt vom Zw[angs]r[ekrutierten]-Problem – deutsche Kredithilfe bei Autobahnbau in Erscheinung treten zu lassen; Ministerpräsident Werner habe als Finanzminister schwere Bedenken, dem Parlament diese Kredithilfe für Autobahn zu verschweigen und es also zu täuschen. Er sehe auch Notwendigkeit nicht ein, da diese Hilfe ja durch deutsches Interesse an dieser Autobahn, die letztlich Saarland über Luxemburg direkt mit Rheinland verbinden soll, gerechtfertigt ist. [...] Luxemburgische Regierung könne es sich kaum leisten, Öffentlichkeit, Parlament und Zw[angs]r[ekrutierten] zu erklären, man sei aus Freundschaft zur Bundesrepublik bereit, 50 Mio. Franken für die Zw[angs]r[ekrutierten] aus eigener Kasse zu tragen; das würde einen Sturm der Entrüstung im Lande und gerade auch bei den Zw[angs]r[ekrutierten] auslösen.“ Thorn habe ferner mitgeteilt, das luxemburgische Kabinett habe den Entschluß gefaßt, „offizielle Anfrage an französische und belgische Regierung zu richten, ob beide Regierungen deutsche Rechtsauffassung für zutreffend hielten, daß deutsche Leistungen an Zw[angs]r[ekrutierte] nach L[ondoner] Sch[ulden]abk[ommen] Vertragsverletzung darstellten. Sobald diese Bestätigung vorliege, könne luxemburgische Regierung Zw[angs]r[ekrutierten] mit überzeugendem Argument entgegentreten, daß vier Regierungen (also einschließlich luxemburgischer und deutscher) Rechtsansicht der Zw[angs]r[ekrutierten] ablehnten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 73; VS-Bd. 10096 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1970.

⁵ Paraphe.

196

Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete**II A 4-82.00-94.29-816/70 geheim****5. Mai 1970¹**

Betr.: Deutsch-sowjetischer Gewaltverzicht

Anlagen: 5 (nur beim Original)

I. Stand der Gespräche

1) Nach zehn Gesprächen von insgesamt etwa 40 Stunden mit Gromyko sowie je einem Gespräch mit Ministerpräsident Kossygin² und mit dem Stellvertretenden Außenminister Semjonow³ hat Staatssekretär Bahr die zweite Runde seiner Gespräche in Moskau am 21. März 1970 beendet.⁴

Dem Auswärtigen Amt liegen Protokolle über alle Gespräche mit Gromyko mit Ausnahme des dritten Gesprächs am 6.2.1970 vor, das unter vier Augen geführt wurde. Hierüber existiert jedoch ein Drahtbericht (Nr. 195 vom 6.2.1970).⁵ Über eine zwanzig Minuten lange Unterredung unter vier Augen im Anschluß an das Gespräch vom 6.3.1970 liegt ebenfalls ein Drahtbericht vor (Nr. 336 vom 6.3.1970).⁶

2) Als Ergebnis der bisherigen Gespräche ist ein Arbeitstext aus Vorschlägen beider Seiten formuliert worden, der 11 Thesen umfaßt. Über die ersten vier Thesen wurde weitgehende Annäherung erzielt.

Die Thesen 1 bis 4 (vgl. Anlage 1) sind als Teil eines späteren Gewaltverzichtsvertrags gedacht. Die Thesen 5 bis 11 sind Absichtserklärungen, deren formale Fixierung noch nicht näher erörtert wurde.

3) Abteilung II hat zu den Thesen 1 bis 4 Vorschläge unterbreitet, die auf Weisung von StS Duckwitz dem Bundeskanzleramt übermittelt wurden mit der Bitte, sie bei der Neuformulierung unserer Vorschläge soweit möglich zu berücksichtigen (Anlage 2).⁷

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blumenfeld konzipiert. Am 12. Mai 1970 verfügte Blumenfeld die Weiterleitung über Ministerialdirigent Lahn an Ministerialdirektor Ruete und vermerkte handschriftlich: „Es sieht nicht so aus, als ob der H[err] Minister die Aufzeichnung in seinem Gespräch mit dem H[errn] Bundeskanzler verwertet hat.“ Hat Lahn am 12. Mai 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „II A 4: B[itte] Aufz[eichnung] & Anlagen weiter bereit halten.“ Hat Ruete erneut am 12. Mai 1970 vorgelegen. Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 4621; B 150, Aktenkopien 1970.

² Für das Gespräch vom 13. Februar 1970 vgl. Dok. 54.

³ Zum Gespräch vom 5. Februar 1970 vgl. Dok. 38.

⁴ Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, hielt sich vom 31. Januar bis 10. Februar und erneut vom 3. bis 21. März 1970 in Moskau auf.

⁵ Für den Drahtbericht des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, z. Z. Moskau, vgl. Dok. 40.

⁶ Für den Drahtbericht des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, z. Z. Moskau, vgl. Dok. 95.

⁷ Dem Vorgang beigelegt. Für die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn vom 1. April 1970 vgl. VS-Bd. 4621 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

II. Allgemeine Beurteilung

Die Positionen beider Seiten weichen noch weit voneinander ab, zumal die mit dem Abschluß eines Gewaltverzichtsabkommens verfolgten Ziele inkongruent sind.

1) Das sowjetische Verhandlungsziel ist ein Vertrag, der der Konsolidierung der sowjetischen Position in Europa an der schwächsten Stelle, d.h. an der Elbe, dienen soll. Die interne und internationale Position der DDR, des wichtigsten, zugleich aber auch empfindlichsten Satelliten der Sowjetunion, soll gefestigt werden.

Hinter den sowjetischen Forderungen

- der Anerkennung der Grenzen, insbesondere der Grenzen zur DDR und an der Oder und Neiße,
- des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge mit der DDR,
- der Nichtdiskriminierung der DDR gegenüber Drittstaaten und zwischenstaatlichen Organisationen,
- der Zustimmung zur Aufnahme beider deutscher Staaten in die UNO,
- der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der DDR,

steht das Ziel, die Wiedervereinigung Deutschlands und damit das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen zu entaktualisieren. Das Thema von der staatlichen Einheit Deutschlands soll von der Politik in die Philosophie, vom Aktionsprogramm dieser Generation in das Wunschdenken einer späteren Generation transformiert werden. Das hat Gromyko ganz klar ausgedrückt.

Ein wichtiges deutsches Verhandlungsziel ist es dagegen, im Zuge einer Aussöhnung mit Osteuropa eine gesamtdeutsche Kommunikation in Gang zu bringen.

2) Die sowjetische Forderung auf einen Verzicht der Wiedervereinigung ist nicht akzeptabel. Dies muß in einem Gewaltverzichtsabkommen ganz klar herausgestellt werden. Würde unser Streben nach Wiedervereinigung als vertragswidrig ausgelegt werden können, so würde aus dem Gewaltverzicht keine Befriedung des deutsch-sowjetischen Verhältnisses, sondern eine Reihe nicht absehbarer sowjetischer Ingerenzen in unsere inneren Angelegenheiten hervorgehen. Für Gromyko reduziert sich die Respektierung der Grenzen in ihrer politischen Substanz auf die Grenze zwischen der BRD und der DDR. Was die Sowjetunion gegenüber der BRD an Interventionsrechten aus der VN-Satzung⁸ möglicherweise aufzugeben bereit wäre (obwohl hierfür noch kaum Anzeichen vorliegen), würde sie gewinnen, wenn sie uns dazu bringen kann, die Grenze zur DDR ohne Wiedervereinigungsvorbehalt zu respektieren.

3) Die Botschaft Moskau, die nach Abschluß der zweiten Gesprächsrunde von Staatssekretär Bahr (DB 453 vom 26.3.70)⁹ eindrücklich auf die Problematik hingewiesen hat, hat angeregt, den Sowjets gegenüber auf diplomatischem Wege vor Beginn der nächsten Gesprächsrunde klarzustellen, was für uns nicht

⁸ Vgl. dazu Artikel 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945; Dok. 12, Anm. 4.

⁹ Für den Drahtbericht des Gesandten Baron von Stempel, Moskau, vgl. Dok. 134.

negotierbar ist, um ein weiteres fruchtloses Suchen nach weichen Stellen und eine Belastung des Gesprächsverlaufs zu vermeiden.

4) Zu den nicht negotiierbaren Punkten gehört neben der soeben erwähnten Frage des Wiedervereinigungsvorbehalts insbesondere

- die Grenzfrage (Vorbehalt einer endgültigen Regelung entsprechend Art. 7 des Deutschlandvertrags¹⁰, der im Inhalt den im Potsdamer Abkommen enthaltenden Bestimmungen über die Grenzfrage¹¹ entspricht),
- eine zufriedenstellende Formulierung, unter der die Vier-Mächte-Verantwortlichkeiten gewahrt bleiben,
- Berlin, insoweit als die Aufrechterhaltung des Vier-Mächte-Status und die Aufrechterhaltung der rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Bindungen zum Bund gewahrt bleiben müssen,
- eine – insbesondere auch im Hinblick auf unsere Öffentlichkeit – eindeutige Äußerung der sowjetischen Regierung zu Art. 53 und 107 der VN-Charta.

III. Beteiligung des Auswärtigen Amts

Weisungen des Auswärtigen Amts hat die Botschaft Moskau zuletzt am 21.1. 1970 (Instruktion für Botschafter Allardt) erhalten (Anlage 3).¹²

Eine Aufzeichnung von Abteilung II mit Formulierungsvorschlägen für die weiteren Gespräche hat Herr Bahr von dem Herrn Bundesminister bei dem Zwischenaufenthalt in Moskau¹³ auf der Durchreise nach Indien¹⁴ erhalten (Anlage 4).¹⁵ Der Herr Bundeskanzler hat es jedoch der Entscheidung von Herrn Bahr überlassen, wieweit er von diesen Anregungen Gebrauch machen wolle.

Vorschläge der Abteilung II zu den Arbeitsthemen 1 bis 4 (Anlage 2) wurden dem Bundeskanzleramt am 7. April 1970 übermittelt.

Staatssekretär Bahr hat ferner eine Zusammenstellung von bilateralen Problemen im deutsch-sowjetischen Verhältnis erhalten, als Unterstützung des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches in diesem Bereich (Konsulate! Anlage 5).¹⁶

¹⁰ Zu Artikel 7 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. Dok. 16, Anm. 4.

¹¹ Vgl. dazu Abschnitt IX des Kommuniqués vom 2. August 1945 über die Konferenz von Potsdam (Potsdamer Abkommen); Dok. 12, Anm. 26.

¹² Dem Vorgang beigelegt. Für den Entwurf einer Weisung des Bundesministers Scheel vom 19. Januar 1970 an Botschafter Allardt, Moskau, vgl. Dok. 12. Die Weisung wurde Botschafter Allardt, Moskau, am 21. Januar 1970 als Drahterlaß Nr. 41 übermittelt. Vgl. dazu Dok. 21, Anm. 3.

¹³ Bundesminister Scheel hielt sich am 12./13. Februar 1970 in Moskau auf.

¹⁴ Bundesminister Scheel besuchte vom 13. bis 16. Februar 1970 Indien. Zu den Gesprächen mit dem indischen Außenminister Singh am 13./14. Februar 1970 in Neu Delhi vgl. Dok. 63.

¹⁵ Dem Vorgang beigelegt. Ministerialdirektor Ruete faßte am 12. Februar 1970 den Stand der Gespräche zwischen Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, und dem sowjetischen Außenminister Gromyko zusammen. Ferner erläuterte er Formulierungsvorschläge zu den Punkten Berlin, Gewaltverzicht, Feindstaatenklauseln, innerdeutsche Regelung, Alleinvertretungsanspruch sowie Wiedervereinigungs- und Friedensvertragsvorbehalt in einem Vertrag mit der UdSSR. Vgl. dazu VS-Bd. 4621 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

¹⁶ Dem Vorgang beigelegt. Ministerialdirektor Ruete legte am 20. Februar 1970 eine von Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, erwünschte „Zusammenstellung der im Verhältnis zur Sowjetunion bestehenden bilateralen Fragen“ vor. Darin wurde der Wunsch nach einer Errichtung von General-

IV. Weiteres Procedere

Für die weiteren Gespräche mit Gromyko ist in der derzeitigen Phase die Behandlung der sowjetischen Forderung, die Grenze zwischen der BRD und der DDR auch politisch zu respektieren, vorrangig. Die Annahme dieser Forderung ohne eindeutigen Wiedervereinigungsvorbehalt würde der Sowjetunion ein jederzeit aktivierbares Kriseninstrument für die weltweite Ost-West-Auseinandersetzung in die Hand geben. Ein Vorbehalt könnte wie folgt formuliert und etwa in einem Briefwechsel aufgenommen werden: „Unberührt bleibt das Recht beider Parteien, an den in ihren Verfassungen oder völkerrechtlichen Vereinbarungen mit dritten Staaten niedergelegten Zielen ihrer Politik festzuhalten und diese öffentlich zu vertreten.“

Hiermit über den Herrn Staatssekretär dem Herrn Minister¹⁷ vorgelegt.

Ruete

Anlage 1

V 1-80.21/2

Stand: April 1970¹⁸

Abweichende Vorstellungen der deutschen Seite	Text der Leitsätze beruhend auf bereits abgestimmten Vorstellungen beider Seiten	Abweichende Vorstellungen der sowjetischen Seite
I	II	III
	1	
	(1) Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und die Bundesrepublik Deutschland betrachten es als wichtiges Ziel ihrer Politik, den Internationalen Frieden aufrechtzuerhalten und die Entspannung zu erreichen.	
(2) Sie bekunden ihr Bestreben, die Lage in Europa zu verbessern und zu normalisieren und gehen hierbei ... ¹⁹ aus.	(2) Sie bekunden ihr Bestreben, die Normalisierung der Lage in Europa zu fördern und gehen hierbei von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage und	

Fortsetzung Fußnote von Seite 711

konsulaten in Leningrad bzw. Hamburg bekräftigt. Vgl. VS-Bd. 4620 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

¹⁷ Hat laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats Hallier vom 8. Mai 1970 Bundesminister Scheel vorgelegen.

¹⁸ Ablichtung.

Die Synopse des Bundeskanzleramts über eine Gewaltverzichtsvereinbarung mit der UdSSR wurde dem Auswärtigen Amt am 5. Mai 1970 übermittelt.

¹⁹ Auslassung in der Vorlage.

der Entwicklung friedlicher Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten aus.

2

(1) ...²⁰ von den in den Artikeln 1 und 2 der Satzung der Vereinten Nationen²¹ genannten Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen leiten lassen.

(1) Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und die Bundesrepublik Deutschland werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und internationalen Sicherheit von den Grundsätzen und Zielen der Organisation der Vereinten Nationen leiten lassen.

(2) Demgemäß werden sie ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und übernehmen die Verpflichtung, sich in Fragen, die die europäische Sicherheit berühren, sowie in ihren bilateralen Beziehungen gemäß Artikel 2 der Satzung der Vereinten Nationen, der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten.

3

(1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken erheben keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand und werden solche Ansprüche auch in Zukunft nicht erheben.

(2) Sie sehen die Unverletzlichkeit der Grenzen als eine Hauptbedingung des Friedens an und verpflichten

²⁰ Auslassung in der Vorlage.

²¹ Zu Artikel 1 und 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 174, Anm. 2, bzw. Dok. 12, Anm. 5.

sich, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa zu respektieren.

Satz 3: Präzisierung der Grenzen setzt Zustimmung der sowjetischen Seite zum Wiedervereinigungsvorbehalt voraus.

(3) Sie achten die heute bestehenden Grenzen aller Staaten in Europa und betrachten sie auch in Zukunft als unverletzlich.

(3) Sie achten die heute bestehenden Grenzen aller Staaten in Europa, einschließlich der Oder-Neiße-Grenze und der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, und betrachten sie auch in Zukunft als unverletzlich.

(4) Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, als Signatar der Vier-Mächte-Vereinbarungen über Deutschland, und die Bundesrepublik Deutschland stellen fest, daß die Grundsätze dieses Artikels auch für die Oder-Neiße-Grenze und die Grenze zwischen der BRD und der DDR gelten.

4

Das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken berührt nicht die früher geschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Abkommen beider Seiten.

5

Die BRD und die UdSSR sind sich darin einig, daß der Abschluß von GV-Abkommen der BRD mit der UdSSR, der Volksrepublik

SU wünscht Streichung des ganzen Artikels.

Polen, der ČSSR und der
DDR (vgl. Ziff. 6) ein ein-
heitliches Ganzes bilden.

6

Wir wünschen

Streichung des Wortes „völ-
kerrechtlich“ in Abs. (1),

noch offen

(1) Die Bundesrepublik
Deutschland erklärt ihre
Bereitschaft, mit der DDR
ein Abkommen zu schließen,
das die gleiche verbindliche
völkerrechtliche Kraft haben
wird wie Abkommen, die
jeder von ihnen mit Dritt-
ländern schließt.

Streichung der Worte „sowie
ihre Beziehungen zu Dritt-
ländern“ in Abs. (2),

Zusatz der Worte „nach Ab-
schluß des vorgenannten
Abkommens“ hinter „Bereit-
schaft“ in Abs. (2), Zeile 1.

(2) Sie bekundet ihre Bereit-
schaft, ihre Beziehungen zur
DDR auf der Grundlage der
völligen Gleichberechtigung,
der Nichtdiskriminierung,
der Respektierung der Un-
abhängigkeit und Selbstän-
digkeit jedes der beiden
Staaten in Angelegenheiten,
die ihre innere Kompetenz in
ihren entsprechenden Gren-
zen sowie ihre Beziehungen
zu Drittländern betreffen, zu
gestalten.

7

Es besteht Einvernehmen
darüber, daß die mit der
Ungültigkeit des Münchener
Abkommens verbundenen
Fragen in Verhandlungen
zwischen der Bundesrepu-
blik Deutschland und der
ČSSR in einer beide Seiten
befriedigenden Weise gere-
gelt werden sollen.

Gromyko erklärte in letzter
Sitzung²², daß er mit „un-
serer“ Formulierung, die
aber in Wirklichkeit im Re-
daktionskomitee (12.3.)²³
abgestimmt worden war,
nicht mehr einverstanden
sei.

²² Für das Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Außenmini-
ster Gromyko am 21. März 1970 in Moskau vgl. Dok. 125.

²³ Zum Gespräch des Botschaftsrats I. Klasse Peckert mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außen-
ministerium, Falin, am 11. März 1970 in Moskau vgl. Dok. 114, Anm. 1.

8

Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken bekunden ihre Bereitschaft, im Zuge der Entspannung in Europa und im Interesse der Verbesserung der Beziehungen zwischen den europäischen Ländern, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Schritte zu unternehmen, die sich aus ihrer entsprechenden Stellung ergeben, um den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Organisation der Vereinten Nationen und zu deren Sonderorganisationen zu fördern.

9

Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden ihre gegenseitigen wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen, kulturellen und sonstigen Beziehungen im Interesse beider Seiten und der Festigung des Friedens in Europa fortentwickeln.

10

Wir haben die besondere Erwähnung des NV-Vertrages abgelehnt.

(1) Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und die Bundesrepublik Deutschland betrachten den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen als einen wichtigen Bestandteil der

Anstrengungen der Staaten zur Festigung des internationalen Friedens und der Verringerung der Gefahr eines Krieges.

(2) Demgemäß hat die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken das Ratifikationsverfahren für diesen Vertrag der jetzt in Kraft getreten ist²⁴, in der Erwartung abgeschlossen, daß dieser Vertrag in nächster Zeit auch von den anderen Staaten, die ihn unterzeichnet haben, ratifiziert wird.

(3) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erklärt ihrerseits, daß sie die sich aus dem Vertrag über Nichtverbreitung von Kernwaffen ergebenden Verpflichtungen strikt erfüllen und Maßnahmen zur baldigen Ratifizierung des Vertrages ergreifen wird.

Vermerk:

Im Gespräch mit Falin vom 11.3.1970²⁵ stellte dieser unter Umständen sowjetisches Einverständnis zur Streichung dieses Artikels in Aussicht.

11

Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken begrüßen den Plan einer Konferenz über Fragen der Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und werden alles von

²⁴ Der Nichtverbreitungsvertrag vom 1. Juli 1968 trat am 5. März 1970 in Kraft.

²⁵ Korrigiert aus: „12.3.1970“.

ihnen Abhängende für ihre
Vorbereitung und erfolgrei-
che Durchführung tun.

VS-Bd. 4621 (II A 4)

197

Aufzeichnung des Ministerialdirektors Oncken

Pl-82.01/0-1-244/70 VS-vertraulich

5. Mai 1970

Betr.: Fragenkomplex „Konferenz für Europäische Sicherheit“ (KES);
hier: Vorschläge zur weiteren Behandlung der Angelegenheit

I. Unser Dilemma

Die KES wird vermutlich einer der Hauptpunkte der Erörterung auf der bevorstehenden NATO-Außenministerkonferenz in Rom sein.¹ Angesichts der Widersprüchlichkeit der bisher für und gegen die KES vorgebrachten Argumente gilt es für unsere Behandlung des KES-Problems, einige wenige leicht überschaubare Leitlinien zu setzen.

1) Zunächst die Feststellung:

Öffentliche Stellungnahme und interne Bewertung brauchen nicht unbedingt identisch zu sein.

Diese Annahme ergibt sich aus folgendem:

a) Der auf sowjetischer Seite ventilierte Vorschlag einer KES ist im Ansatz gegen uns im besonderen und gegen den Westen im allgemeinen gerichtet. Er zielt auf eine Minderung der westlichen Verteidigungsentschlossenheit und auf eine westliche Anerkennung des Status quo in Gesamteuropa ab, wenn möglich auf dem Wege über eine Ersatzfriedensordnung für Deutschland, die die deutsche Frage im kommunistischen Sinn bereinigen würde. Die Sowjets behaupten zwar, sie wünschten keine Erörterung der Deutschland-Frage. Dies dürfte Dialektik sein. Wenn die KES den Status quo zementieren soll – und diese sowjetische Absicht steht außer Zweifel –, dann ist bei fast jeder Erörterung europäischer Fragen das Deutschlandproblem direkt oder indirekt angesprochen. Das Ganze gehört in den Rahmen der sowjetischen Version einer Entspannungspolitik.

b) Auch wir sind für eine Entspannung, aber nicht zur Sanktionierung, sondern zur Überwindung der Teilung Europas. Hieraus erklären sich grundsätzliche Bedenken gegen die sowjetische KES-Konzeption. Wie weit freilich diese Bedenken, die unsere längerfristige Beurteilung der KES beeinflussen müssen, bei der

¹ Zur NATO-Ministerratstagung vom 26./27. Mai 1970 vgl. Dok. 240 und Dok. 244.

kurzfristigen Behandlung des Problems ausgesprochen werden dürfen, hängt davon ab, ob wir im Fall einer Andeutung dieser Bedenken überall im Westen mit Verständnis rechnen können.

c) Hier ist Skepsis am Platz. Das verständliche Entspannungsbedürfnis und die hochfliegenden Hoffnungen weiter Teile der westlichen Öffentlichkeit, auch der unsrigen, sind zu groß, als daß wir uns die Rolle eines Hauptwidersachers gegen das Zustandekommen einer KES erlauben dürften, – so gut unsere Gründe u. U. auch sein mögen. Wir haben uns entsprechend zurückzuhalten.

2) Als grundlegendes Dilemma der KES zeichnet sich für uns ab:

- Unterstützen wir die KES, so laufen wir das Risiko, die sowjetische Status-quo-Politik zu unterstützen;
- lehnen wir die KES ab, so laufen wir das Risiko, uns innerhalb der westlichen Öffentlichkeit zu isolieren.

3) Damit ist unser derzeitiges Hauptproblem angedeutet: die Frage, wie wir diesen Eventualitäten aus dem Wege gehen können. Unsere Schwierigkeiten sind um so größer, als die Haltung unserer Verbündeten nicht einheitlich ist und es zahlreiche europäische Gesprächsvorhaben gibt, die bilateral (d. h. ohne KES), aber auch multilateral (also auch im Rahmen der KES) gegenüber dem Osten aufgegriffen werden oder werden könnten und an deren Behandlung wir ein grundlegendes Interesse haben. Es handelt sich u. a. um folgendes:

a) „Mutual Balanced Force Reductions“ (MBFR)

Kein deutsches Interesse, wegen der MBFR das Zustandekommen der KES zu forcieren. Die baldige Behandlung dieses Themas ist zweckmäßig. Eine Verbindung mit der KES, deren Zusammentritt in naher Zukunft nicht möglich ist, würde auf den Aufschub eines Gespräches über die MBFR hinauslaufen.

b) Gewaltverzicht (GV)

Kein deutsches Interesse, wegen des GV die KES-Idee zu fördern. Es besteht kaum eine Hoffnung, in der Gewaltverzichtsfrage auf einer KES zu für uns annehmbaren konkreten Ergebnissen zu kommen.

c) Wirtschaftliche, wissenschaftlich-technologische und Umweltprobleme

Eine Erörterung dieser weniger politischen Themen auf einer KES wäre durchaus diskutabel.

d) Unsere bilateralen Gespräche mit der SU, mit Polen und der DDR und die Vierer-Gespräche in der Berlin-Frage

Kein deutsches Interesse, den Gegenstand dieser Gespräche auf einer KES zu behandeln. Gegen die Multilateralisierung spricht unser Interesse an einer bilateralen Einigung, bzw. an einer Einigung der vier unmittelbar beteiligten Staaten ohne Einbeziehung anderer europäischer Länder.

4) Unter diesen Umständen wird die Folgerung verständlich: Die öffentliche Diskussion der KES-Frage dringt angesichts der Vielzahl von Teilaspekten vielfach nicht mehr zum eigentlichen Kernproblem durch, nämlich zur Berücksichtigung unserer materiellen Interessenlage.

II. Vorschlag

1) Ausgehend von der Notwendigkeit,

das Dilemma „Unterstützung der sowjetischen Status-quo-Politik oder Selbstisolierung der Bundesrepublik“ zu vermeiden,

rege ich an:

a) Sprachregelung für die kurzfristige Behandlung des KES-Problems

Wie bisher wäre das Petitum in den Vordergrund zu stellen, daß die KES nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck ist. Der Mißerfolg einer KES ist nachteiliger als ihr Aufschub in eine ferne Zukunft. Das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, d.h. konkreter Ergebnisse bei den derzeitigen Gesprächen mit Moskau, Warschau und Ostberlin kann der KES nur zugute kommen. Entsprechend sind diese Gespräche der deutsche Beitrag für das Zustandekommen einer KES.

b) Längerfristige Behandlung des KES-Problems

Hier geht es in erster Linie um die von uns intern anzustellenden Überlegungen. Wir sind bisher davon ausgegangen, daß eine KES dann nachteilig ist, wenn die o.a. bilateralen Gespräche bzw. Vierer-Gespräche nicht wesentliche Fortschritte erbracht haben. Es gibt noch weitere Bedenken, die uns große Vorsicht nahe legen:

- Eine KES könnte dahin tendieren, den Charakter einer Ersatzfriedenskonferenz anzunehmen. Die DDR jedenfalls wird ihr Möglichstes tun, um eine solche Entwicklung herbeizuführen. Von den theoretisch in Frage kommenden ca. 30 Teilnehmerstaaten haben nur wenige nicht am Kriege gegen das Deutsche Reich teilgenommen. Wenn es bereits in der Vergangenheit das sowjetische Ziel war, Allianzen der Kriegszeit auf psychologischem Gebiet wieder ins Leben zu rufen, so gilt das auch heute. Daraus ergeben sich Risiken:

- für uns, weil wir u. U. isoliert werden;
- für den Westen, weil ihn eine Isolierung der Bundesrepublik spaltet und schwächt.

- Unabhängig hiervon könnte sich ein Mitspracherecht von KES-Teilnehmerstaaten in der Deutschlandfrage ergeben, ein Mitspracherecht, das bisher den Vier Mächten vorbehalten war. Damit würde – um nur eine Eventualität zu erwähnen – unsere Position gegenüber den kleineren Alliierten schwieriger werden, die dazu neigen, unsere gesamte Deutschlandpolitik (vgl. die Vorgänge ECE und NATO-Konsultationen) zum Gegenstand laufender Konsultationen zu machen. Das mögliche Resultat dieser Europäisierung der deutschen Frage: die Reduzierung unserer Bewegungsfreiheit.

2) Ich rege daher an, uns auf der bevorstehenden NATO-Tagung weniger auf eine Erörterung der KES-Substanz oder bestimmter Prozedur-Fragen einzulassen. Wir sollten vielmehr die Notwendigkeit einer soliden Vorbereitung der KES herausstellen. Unsere Bedenken würden dann weniger in Erscheinung treten, wenn wir nachdrücklich klarlegten, gerade wir erbrächten für die KES bedeutsame Vorleistungen. Entsprechend sollten wir die Gespräche bei der NATO-Tagung und bei anderen Gelegenheiten offensiv mit folgender Argumentation führen:

Wer unsere bilateralen Gespräche aktiv unterstützt, fördert die KES; wer den Erfolg der Gespräche in Frage stellt, ist gegen die KES.

Wir könnten dabei die Möglichkeit einer Kritik leichter in Kauf nehmen, die bei Ausbleiben des Erfolgs bilateralen Gespräche – eben wegen der Verzögerung der KES – von der einen oder anderen Seite zu erwarten wäre. Der Nachweis wäre in diesem Fall leicht zu führen, daß es die Sowjets sind, die eine innereuropäische Annäherung nicht wünschen. Im übrigen hieße es, zu hohe Anforderungen an unseren politischen Altruismus stellen, wollten wir alle Wünsche, gerade auch der kleineren Mächte, befriedigen.

Im Vordergrund sollte vielmehr die Erwägung stehen, daß wir uns im Prinzip mit den Drei Mächten einig sein müssen – dies ist der Fall –, und daß wir uns bei der Darlegung unseres Standpunktes auch künftig nicht in die Defensive drängen lassen.

3) Entwurf von Stichworten für die Ausführungen des Herren Bundesministers ist beigelegt.

Hiermit über den Herrn Staatssekretär² dem Herrn Bundesminister³ vorgelegt.

Oncken

Anlage

1) Konferenz über Europäische Sicherheit verdient Namen nur, wenn sie mehr Sicherheit bringt. KES ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck.

2) Unsere Sicherheit seit über 20 Jahren durch NATO gewährleistet. Wir suchen heute Sicherheit auch durch Klärung des Verhältnisses zum Osten. Tschechen-Krise hat Entspannungshoffnungen schwer getroffen. Staaten des Westens fordern als Zeichen der Entspannung mehr als nur konziliante Gesten. Sie fordern, daß an die Beseitigung der Spannung herangetreten wird.

3) Eine KES würde über 30 interessierte Staaten zusammenführen. Die anläßlich eines solchen Zusammentreffens geweckten Hoffnungen dürfen nicht enttäuscht werden. Ein Fehlschlag der Konferenz wäre nachteiliger, als wenn sie nicht stattfände. Politik der „Konferenz um der Konferenz willen“ ist daher nicht sinnvoll.

4) Konkrete Ergebnisse in Entwicklung Ost-West-Verhältnisses müssen genügend Grund zu der Annahme geben, daß auf Konferenz eine Verbesserung der Sicherheit erreicht werden kann.

5) Bundesrepublik leistet hierzu einen besonders wichtigen Beitrag. Sie hat in enger Zusammenarbeit mit den Drei Mächten gegenüber Moskau, Warschau und Ostberlin Aufgabe übernommen, zu prüfen, ob in unmittelbar die Sicherheit Europas berührenden Fragen Fortschritte möglich sind. Sie tut dies auch, um Voraussetzungen für Zustandekommen und Erfolg der KES zu schaffen.

6) Diese Bemühungen sind langwierig. Sie erfordern die Unterstützung aller, die an der Sicherheit in Europa wirklich interessiert sind. Wir sind daher dankbar

² Hat Staatssekretär Duckwitz am 10. Mai 1970 vorgelegen.

³ Hat laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats Hallier Bundesminister Scheel vorgelegen.

für jeden Versuch, den Osten von unserem guten Willen zu überzeugen. Damit werden die Voraussetzungen für eine Stärkung des Vertrauens zwischen Ost und West geschaffen, das wiederum die solideste Basis für das Zusammentreten einer KES ist.

7) Die auf schrittweise Auflockerung gerichtete Ostpolitik und die Bemühungen um Zustandekommen der KES sind somit ein geschlossenes Ganzes.

VS-Bd. 11573 (Planungsstab)

198

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn

II A 1-83.10-855/70 geheim

11. Mai 1970¹

Ergebnisniederschrift über die Konsultationsbesprechung im Rahmen der Bonner Vierergruppe am 8. und 9. Mai 1970 betr. Berlin- und Deutschlandpolitik

An der Konsultationsbesprechung nahmen teil:

Vereinigte Staaten: Mr. Hillenbrand (Assistant Secretary of State), Mr. Sutterlin (Leiter des Deutschlandreferats), Mr. Dean (Botschaftsrat, US-Botschaft Bonn), Mr. Boerner (2. Sekretär, US-Botschaft Bonn), Mr. Klein (Political Adviser, US Mission in Berlin)

Großbritannien: Mr. Bendall (Assistant Under Secretary), Mr. Drinkall (Head of Western European Department), Mr. Audland (Botschaftsrat, Britische Botschaft Bonn), Mr. Bayne (1. Sekretär, Britische Botschaft Bonn), Mr. Jackson (Political Adviser, British Mission in Berlin)

Frankreich: M. Arnaud (Directeur d'Europe), M. Pagniez (Sous-Directeur d'Europe Central), M. Lustig (Botschaftsrat, Französische Botschaft Bonn), M. Plaisant (1. Sekretär, Französische Botschaft Bonn), M. Boyer (Political Adviser, French Mission in Berlin)

Bundesrepublik: MD Dr. Ruete, MDg Dr. Lahn (zeitweise), Botschafter Dr. Schnippenkötter (zeitweise), VLR I Dr. von Schenck, VLR I Dr. von Hassell, VLR I van Well, LR I Dr. Bräutigam, LR I Dr. Graf Schirnding

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

Die Aufzeichnung wurde laut Begleitvermerk des Ministerialdirigenten Lahn am 11. Mai 1970 über Staatssekretär Duckwitz an Bundesminister Scheel geleitet. Dazu teilte er mit: „Das Bundeskanzleramt hat Doppel der Ergebnisniederschrift unmittelbar erhalten. Die Landesvertretung Berlin und das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen werden über die sie interessierenden Teile unterrichtet werden.“

Hat Duckwitz am 13. Mai 1970 vorgelegen.

Hat laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats Hallier vom 22. Mai 1970 Scheel vorgelegen. Vgl. VS-Bd. 4481 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

I. Berlin-Gespräche der Vier Mächte

Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Frage, wie die Vier-Mächte-Gespräche über den Berlinzugang und innerdeutsche Verkehrsverhandlungen koordiniert werden sollten.

1) Der französische Vertreter vertrat die Auffassung, daß eine innerdeutsche Vereinbarung über den Berlinverkehr mit der von den Westmächten gewünschten Bekräftigung der Vier-Mächte-Verantwortung auf den Zugangswegen nicht zu vereinbaren sei. Eine innerdeutsche Vereinbarung würde für alle praktischen Zwecke zur Grundlage des Berlinverkehrs werden und damit die Vier-Mächte-Verantwortung auf den Zugangswegen entwerten. Eine weitere Schwierigkeit liege darin, daß eine Verbesserung des Zugangsverfahrens implizite eine Anerkennung der nach alliierter Auffassung unrechtmäßig erlassenen Maßnahmen der DDR (z.B. Visa-Pflicht²) bedeuten würde. Das sollte möglichst vermieden werden.

Unter diesen Umständen frage sich die französische Regierung, wie ein Ausweg aus dem Dilemma gefunden werden könne. In Paris habe man die kürzlich abgeschlossene Postvereinbarung zwischen der Bundesrepublik und der DDR³ mit größtem Interesse zur Kenntnis genommen. Die Berlin betreffenden Probleme würden in dem Abkommen nicht erwähnt, aber man habe eine mündliche Absprache getroffen, wonach gleichzeitig mit der Erfüllung des Abkommens Verbesserungen in Berlin geschaffen werden würden (sogenannte „Erwartungen“). Ein solches Verfahren habe hier zu praktisch befriedigenden Lösungen geführt, ohne die Zuständigkeit der Vier Mächte in Frage zu stellen.

Der amerikanische Vertreter wies auf die Gefahr hin, daß die Sowjets ihre Zuständigkeit für die Verbesserung des zivilen Berlinzugangs ablehnen könnten. Abrassimow habe das zwar bisher nicht getan, man müsse aber weiterhin damit rechnen, da die Sowjets schließlich seit Jahren bereits diesen Standpunkt eingenommen hätten und ohne zwingenden Grund ihre Haltung kaum ändern würden. Unter diesen Umständen könne der französische Vorschlag ein gangbarer Weg sein, um zu praktischen Verbesserungen zu kommen. Allerdings müsse man bedenken, daß der Berlinverkehr mehr als 70 % des zwischendeutschen Verkehrs ausmache.

Der britische Vertreter meinte, alle Verbesserungen, die zwischen den beiden deutschen Seiten ausgehandelt würden, seien ein Fortschritt. Die fortbestehende Vier-Mächte-Verantwortung könne dadurch zum Ausdruck gebracht werden, daß die Vier Mächte von innerdeutschen Verkehrsverhandlungen bzw. Absprachen über den Berlinverkehr Kenntnis nähmen und feststellten, daß sie nicht im Widerspruch zu den Vier-Mächte-Vereinbarungen stünden.

² Am 11. Juni 1968 erließ die DDR eine Reihe von Anordnungen zum innerdeutschen Reise- und Güterverkehr, insbesondere die Einführung eines Paß- und Visumzwangs für den Reiseverkehr zwischen der Bundesrepublik und der DDR bzw. zwischen der DDR und Berlin (West) sowie für den Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West). Für den Wortlaut der Fünften Durchführungsbestimmung vom 11. Juni 1968 zum Paßgesetz der DDR vom 15. September 1954 sowie der übrigen Anordnungen vgl. GESETZBLATT DER DDR 1968, Teil II, S. 331-334. Vgl. dazu ferner AAPD 1968, I, Dok. 187.

³ Zur Vereinbarung vom 29. April 1970 zwischen dem Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen und dem Ministerium für Post- und Fernmeldewesen der DDR vgl. Dok. 189.

Der deutsche Vertreter behielt sich eine Stellungnahme zu der französischen Anregung vor, wies aber darauf hin, daß unsere Verhandlungsposition in der Frage des Berlinverkehrs nicht sehr stark sei. Uns gehe es nicht nur um praktische Verbesserungen, sondern auch darum, den besonderen Status des Berlinverkehrs aufrechtzuerhalten. Wenn die Alliierten die praktischen Probleme des Zugangsverkehrs uns überließen, so würden wir uns einem starken östlichen Druck ausgesetzt sehen, den Berlinverkehr dem (nicht-privilegierten) innerdeutschen Verkehr gleichzustellen. Eine solche Entwicklung müsse unter allen Umständen vermieden werden.

Es bestand Übereinstimmung, die Frage zunächst offenzulassen und nach der nächsten Berlinsitzung (14.5.)⁴ und dem Gespräch Brandt/Stoph in Kassel (21.5.)⁵ erneut zu prüfen. Der britische Botschafter wird demgemäß in seiner Erklärung am 14. Mai auf die Frage innerdeutscher Verkehrsverhandlungen nicht eingehen.⁶

2) Bei der Erörterung der Vorbereitungen für das nächste Vier-Mächte-Gespräch ging der amerikanische Vertreter kurz auf die von Abrassimow erwähnten Alternativen für eine Vereinbarung über Berlin ein.⁷ Vom westlichen Standpunkt aus sei sicher die zweite Alternative (eine „mehr allgemeine Vereinbarung“ mit dem Ziel der Entspannung der Lage in Berlin) vorzuziehen. Es bleibe jedoch abzuwarten, welche konkreten Ziele die Sowjets dabei im Auge hätten. Möglicherweise denke man in Moskau an die „Draft Principles“, die die Amerikaner den Sowjets im Jahre 1962 als eine Art Diskussionsentwurf übergeben hätten, die dann aber nicht weiter verfolgt worden seien.⁸ Die Sowjets hätten sich kürzlich sehr positiv über diesen Entwurf geäußert.⁹ Das State Department sei jedoch heute der Auffassung, daß die „Draft Principles“ nicht mehr aktuell seien. Dies habe man den Sowjets auch gesagt. Immerhin könne man aus diesem Vorgang schließen, daß man mit einem Urteil über die beiden von Abrassimow erwähnten Alternativen vorsichtig sein müsse. Es könne sein, daß beide für den Westen nicht akzeptabel seien.

II. Rechtsstatus eines innerdeutschen Vertrags über die Regelung der politischen Beziehungen

Der amerikanische Vertreter erklärte, viele Juristen seien der Meinung, daß ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag einer gegenseitigen internationalen Anerkennung der Vertragspartner gleichkomme. Eine sogenannte salvatorische

⁴ Zum dritten Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vom 14. Mai 1970 vgl. Dok. 212 und Dok. 224.

⁵ Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, vgl. Dok. 226.

⁶ Für die Erklärung des Botschafters Jackling vom 14. Mai 1970 vgl. VS-Bd. 4481 (II A 1).

⁷ Vgl. dazu das zweite Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vom 28. April 1970; Dok. 193.

⁸ Am 22. März 1962 übergab der amerikanische Außenminister Rusk dem sowjetischen Außenminister Gromyko ein undatiertes Memorandum („Draft Principles“) zu den Themen Berlin, Deutschland-Frage, Nichtverbreitung von Kernwaffen und Gewaltverzicht. Vgl. dazu FRUS 1961–1963, XV, S. 61–69.

Für den Wortlaut des Memorandums vgl. FRUS 1961–1963, XV, S. 69–71.

⁹ Vgl. dazu auch den Drahtbericht des Gesandten Oncken, Washington, vom 31. Juli 1969 über ein Gespräch zwischen Mitarbeitern der sowjetischen Botschaft und des amerikanischen Außenministeriums am 29. Juli 1969 in Washington; AAPD 1969, II, Dok. 252.

Klausel könne das vielleicht abschwächen (mitigate), aber es bleibe doch die politische Wirkung eines solchen Vertrages, vor allem in Drittländern.

VLR I von Schenck legte die deutsche Rechtsauffassung unter Bezugnahme auf das den Alliierten übergebene Papier vom 8. Mai 1970 dar. Er wies dabei auf die föderalistische Tradition in Deutschland hin. Deutschland habe schon immer aus verschiedenen Staaten bestanden. Zwar gebe es heute im Unterschied zu früher keine gemeinsame Verfassung – dies sei ohne Frage ein Problem für die Beurteilung der Rechtslage. Aber der allgemeine Rechtsgrundsatz „pacta sunt servanda“ gelte jedenfalls auch im innerdeutschen Verhältnis. Daraus ergebe sich die Verbindlichkeit innerdeutscher Vereinbarungen.

Der britische Vertreter sagte, unsere Definition des innerdeutschen Verhältnisses sei sicher sehr fundiert, aber es werde doch sehr schwierig sein, anderen Regierungen unsere Rechtsauffassung verständlich zu machen. Wir müßten uns darüber im klaren sein, daß der Abschluß eines innerdeutschen Vertrages zur Regelung der politischen Beziehungen zur internationalen Anerkennung der DDR führen werde. Dabei stelle sich aus alliierter Sicht die wichtige Frage, wie man die Zugangswege nach Berlin von der internationalen Anerkennung der DDR ausnehmen könne. Dafür brauche man eine geeignete Formel.

VLR I van Well erwiderte darauf, die mit Berlin und Deutschland als Ganzem zusammenhängenden Fragen könnten am besten im Rahmen der Vereinten Nationen gelöst werden. Das werde auch einen entsprechenden Vorbehalt bei bilateralen Akten der Anerkennung erleichtern.

III. Mitgliedschaft der Bundesregierung und der DDR in den Vereinten Nationen

Der französische Vertreter erkundigte sich, ob die Bundesregierung die Absicht habe, die Frage einer Mitgliedschaft von Bundesrepublik und DDR in den Vereinten Nationen schon in Kassel zu erörtern. Wenn dies der Fall sei, müsse man sich umgehend über die Konsequenzen eines solchen Schrittes klar werden. Eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen werde die Souveränität der DDR erhöhen. Die Regierung in Ostberlin werde dann mit noch größerem Nachdruck als bisher ihre Zuständigkeit für den zivilen Berlinzugang geltend machen und jede Intervention der Drei Mächte zurückweisen. Es werde damit noch schwieriger als bisher werden, die Vier-Mächte-Verantwortung für die Zugangswege aufrechtzuerhalten.

Bei der Aufnahme der Bundesrepublik und der DDR in die Vereinten Nationen komme den Vier Mächten als ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats eine wichtige Funktion zu. Wir müßten uns allerdings darüber im klaren sein, daß die Westmächte sich nur schwer einem Beitrittsge such der DDR widersetzen könnten, wenn der deutsche Bundeskanzler sich selbst für die Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten ausgesprochen habe. (Ähnlich äußerte sich der Rechtsberater der britischen Botschaft¹⁰ in einem privaten Gespräch.)

Sollten wir die VN-Frage in Kassel zur Sprache bringen, so wäre es vielleicht zweckmäßig, die Bedingungen, an die der Beitritt geknüpft sei, in den Vordergrund zu stellen. Auch wenn der Bundeskanzler das Berlin-Problem mit Stoph

¹⁰ David Anderson.

nicht im einzelnen diskutieren könne, so könnten wir doch zumindest andeuten, daß ein befriedigendes Arrangement in der Berlinfrage Teil der Absprache sein müsse.

Der amerikanische Vertreter erklärte, die Aufnahme der Bundesrepublik und der DDR in die Vereinten Nationen werfe folgende Fragen auf:

1) Welche rechtlichen Konsequenzen würde eine Zulassung der DDR haben?

Nach amerikanischer Auffassung bedeute die Aufnahme der DDR nicht notwendigerweise ihre Anerkennung durch die Vereinigten Staaten.

2) In welcher Weise berühre eine Mitgliedschaft der DDR die Position der Westmächte in Berlin und in Deutschland?

Hier werde wahrscheinlich ein Disclaimer notwendig sein.

3) Wie würde sich eine Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen auf die bilateralen Beziehungen der DDR und auf ihr Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen (z. B. ICAO) auswirken?

Diese Fragen bedürften sorgfältiger Prüfung. Die Bundesregierung müsse sich allerdings im klaren darüber sein, daß beim Scheitern eines innerdeutschen Arrangements die Erosion unserer internationalen Positionen gegenüber der DDR nicht mehr aufzuhalten sei.

Ein weiteres Problem sei das Verhältnis der drei Westmächte gegenüber der DDR. Bisher habe man kaum darüber nachgedacht. Aber so viel sei doch klar, daß auch für die Drei Mächte ein neues Verhältnis zur DDR notwendig werde, wenn auch vielleicht unterhalb der Anerkennung („short of recognition“). Besondere Bedeutung komme dabei den alliierten Positionen in Berlin und Deutschland als Ganzem zu.

Der britische Vertreter sagte, man müsse dafür Sorge tragen, daß eine Bereitschaft der Bundesregierung, die Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen zuzulassen, nicht vorzeitig bekannt werde. Andernfalls werde unsere (und damit auch die alliierte) Position in anderen Internationalen Organisationen sofort sehr schwierig werden. Zum Beispiel könne die DDR einen Mitgliedsantrag in der internationalen Luftfahrtorganisation (ICAO) stellen. Man müsse sich fragen, welche Konsequenzen eine Aufnahme der DDR in diese Organisation für das Regime der Luftkorridore haben würde.

VLR I van Well sagte, der Bundeskanzler habe noch nicht entschieden, ob es zweckmäßig sei, die UN-Frage schon in Kassel anzuschneiden. Aber wir stellten Überlegungen an, da wir der Frage schon mit Rücksicht auf die Forderung der DDR auf die Dauer nicht ausweichen könnten. Auch sei das Beitrittsge such der DDR aus dem Jahre 1966 wohl noch anhängig. Damals habe die Regierung in Ostberlin erklärt, daß die Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten die deutsche Einheit fördern solle.¹¹ Der damalige sowjetische Delegierte bei den

¹¹ Am 28. Februar 1966 beantragte die DDR die Mitgliedschaft in der UNO. In einem begleitenden Memorandum wurde erklärt, eine Wiedervereinigung Deutschlands sei nur auf dem „Wege der Entspannung“ möglich. Vor diesem Hintergrund sei auch die Aufnahme der Bundesrepublik zu befürworten. Die Mitgliedschaft der DDR und der Bundesrepublik in der UNO „könnte zur Verständigung der beiden deutschen Staaten beitragen und auf dem Wege über eine Konföderation die nationale Wiedervereinigung des deutschen Volkes fördern. Gleichzeitig könnten dadurch wirksame Voraussetzungen geschaffen werden, um die bestehenden Spannungen in Mitteleuropa zu beseitigen

VN, Fjodorenko, habe gleichzeitig erklärt, daß die Rechte der Vier Mächte bezüglich Deutschlands als Ganzem durch die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen nicht berührt würden.¹² Daran könne man heute anknüpfen. Wir seien der Auffassung, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Siegermächte für Berlin und Deutschland als Ganzes wohl am besten im Rahmen der Vereinten Nationen gesichert werden könnten (z.B. durch eine Resolution des Sicherheitsrats). Dabei müsse auch Klarheit über die Vertretung Berlins in den Vereinten Nationen geschaffen werden. Wir erwarteten, daß West-Berlin gemäß dem Schreiben der drei Hohen Kommissare an den Bundeskanzler von 1952/54¹³ auch in den Vereinten Nationen durch die Bundesregierung vertreten werde.

Die alliierten Vertreter unterstrichen, daß die mit Berlin zusammenhängenden Fragen im Hinblick auf die Vereinten Nationen sehr sorgfältig geprüft werden müßten.

IV. Deutschlandfrage und Pariser Verträge¹⁴

Der amerikanische Vertreter warf die Frage auf, ob wir ggf. eine Modifizierung der Pariser Verträge wünschen würden, gerade auch im Hinblick auf das in der Londoner Schlußakte vom 3.10.1954 niedergelegte Recht der Bundesregierung, in internationalen Angelegenheiten als Vertreterin des deutschen Volkes zu sprechen.¹⁵

Der deutsche Vertreter erklärte, eine Änderung der Pariser Verträge von 1952/54 erscheine uns nicht erforderlich. Wir hätten zu keiner Zeit das Recht für uns in Anspruch genommen, die DDR und ihre Bevölkerung im Rechtssinne zu vertreten. Allerdings hielten wir uns für verpflichtet, politisch für das ganze deutsche Volk zu sprechen, solange die deutsche Frage nicht gelöst sei. In diesem Sinne sei die Drei-Mächte-Erklärung von 1954 zu verstehen. Wir beabsichtigten, mögliche Mißverständnisse in den Verhandlungen mit der DDR auszuräumen. Vielleicht wäre es gut, wenn die Drei Mächte zu gegebener Zeit eine Erklärung zu dieser Frage abgäben. Für uns bestehe ein ähnliches Problem bei der Auslegung der Präambel des Grundgesetzes.¹⁶ Es sei völlig undenkbar, diese Präambel zu ändern.

Fortsetzung Fußnote von Seite 726

und die europäische Sicherheit zu gewährleisten.“ Für den Wortlaut des Memorandums und des Schreibens des Staatsratsvorsitzenden Ulbricht an UNO-Generalsekretär U Thant vgl. DzD IV/12, S. 245–253.

Vgl. dazu auch AAPD 1966, I, Dok. 74.

¹² Zum Schreiben des sowjetischen Ständigen Vertreters bei der UNO, Fjodorenko, vom 28. Februar 1966 vgl. Dok. 33, Anm. 24, und Dok. 300, Anm. 9.

¹³ Zum Schreiben der drei Hohen Kommissare François-Poncet (Frankreich), Kirkpatrick (Großbritannien) und McCloy (USA) vom 26. Mai 1952 an Bundeskanzler Adenauer in der Fassung vom 23. Oktober 1954 vgl. Dok. 11, Anm. 11.

¹⁴ Für den Wortlaut der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 213–576.

¹⁵ In der Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom 3. Oktober 1954 erklärten die Drei Mächte, daß „sie die Regierung der Bundesrepublik Deutschland als die einzige deutsche Regierung betrachten, die frei und rechtmäßig gebildet und daher berechtigt ist, für Deutschland als Vertreterin des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen“. Diese Erklärung übernahmen die NATO-Mitgliedstaaten durch eine Entschließung des NATO-Rats vom 23. Oktober 1954. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1954, S. 6982 bzw. S. 7138.

¹⁶ Zur Präambel des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 vgl. Dok. 12, Anm. 13.

V. Deutsch-polnische Verhandlungen in Warschau

VLR I von Schenck legte die Grundzüge der deutschen Verhandlungsposition in der Grenzfrage dar. Wir wünschten Bestimmungen in den Vertrag aufzunehmen, wonach

- a) die Bestätigung einer Grenzregelung dem Friedensvertrag vorbehalten bleibe;
- b) Vereinbarungen der Vertragspartner mit dritten Staaten bzw. Vereinbarungen dritter Staaten mit Bezug auf die Vertragspartner unberührt blieben.

Auf diese Weise solle dem Artikel 7 des Deutschlandvertrags¹⁷ Rechnung getragen werden. Wir würden eine förmliche Billigung (endorsement) unserer Haltung durch die Drei Mächte zu gegebener Zeit sehr begrüßen.

Der amerikanische Vertreter regte an, rechtzeitig Überlegungen anzustellen, wie sich die Drei Mächte bei der Unterzeichnung einer deutsch-polnischen Grenzvereinbarung verhalten sollten. Die damit zusammenhängenden Fragen könnten in der Bonner Vierergruppe geprüft werden. Zunächst werde man in Rom weiter darüber sprechen.¹⁸

Der britische Vertreter sagte, die Alliierten wären dankbar, wenn sie in einem möglichst frühen Stadium über unsere Vorstellungen (und etwaige Texte) unterrichtet werden könnten.

Der französische Vertreter erklärte, seine Regierung habe noch keine klaren Vorstellungen von unserer Verhandlungskonzeption. So scheine ihm z.B. § 1 unseres Entwurfs¹⁹ eine unzweideutige Anerkennung der polnischen Westgrenze zu sein, während in § 2 nur von einer Achtung der Grenzen (Plural) die Rede sei.

Der französische Vertreter berichtete sodann von den polnisch-französischen Gesprächen bei dem kürzlichen Besuch des polnischen Außenministers in Paris.²⁰ Jędrychowski habe betont, daß der letzte Satz des § 4 des deutschen Entwurfs für die polnische Seite völlig unannehmbar sei. Zum ersten Satz des § 4 habe ihm ein Mitglied der polnischen Delegation gesagt, daß man auch an diesem Text wenig Gefallen finde. Er habe allerdings zugegeben, daß dieser Teil „weniger unannehmbar“ sei. Nach französischem Eindruck gehe es den Polen dar-

¹⁷ Zu Artikel 7 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. Dok. 16, Anm. 4.

¹⁸ Zum Gespräch des Bundesministers Scheel mit den Außenministern der Drei Mächte, Rogers (USA), Schumann (Frankreich) und Stewart (Großbritannien), am 25. Mai 1970 in Rom vgl. Dok. 236.

¹⁹ Für den Entwurf der Bundesregierung vom 22. April 1970 vgl. Dok. 174.

²⁰ Der polnische Außenminister besuchte vom 3. bis 7. Mai 1970 Frankreich. Am 6. Mai 1970 berichtete Botschafter Freiherr von Braun, Paris, der Abteilungsleiter im französischen Außenministerium, Arnaud, habe der Botschaft mitgeteilt, Jędrychowski sei gegenüber seinen französischen Gesprächspartnern „ausführlich“ auf die Gespräche mit der Bundesrepublik eingegangen: „Im Ergebnis sei er der Meinung, daß der Stand der Gespräche und die bisher von Staatssekretär Duckwitz angebotenen Lösungsvorschläge für das Problem der Oder-Neiße-Linie ungenügend (insuffisant) seien. Polen habe nur an einer kompletten und definitiven Regelung ein Interesse; Zwischenlösungen seien unnötig, weil die Grenze nicht bedroht sei. Er habe unumwunden gesagt, daß man sich in Polen jeden Kommentars zu der deutschen Darstellung der dritten Gesprächsrunde und zu den optimistischen Pressekommentaren enthalten habe, um Bundeskanzler Brandt keine innenpolitischen Schwierigkeiten zu machen. Die polnische Regierung sei sogar noch einen Schritt weitergegangen: Der Verlegung der vierten Gesprächsrunde nach Bonn, für die es eigentlich keinen besonderen Grund gäbe, habe sie zugestimmt, um dem Bundeskanzler sogar Wahlhilfe zu leisten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1162; VS-Bd. 506 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1970.

um, von Bonn eine unzweideutige und endgültige Erklärung zur Grenzfrage zu erhalten. Andererseits sei ihnen klar, daß ein Hinweis auf den Friedensvertrag nicht zu vermeiden sei. In diesem Zusammenhang habe sein polnischer Gesprächspartner die Königsberger Formel des Potsdamer Abkommens²¹ als eine mögliche Lösung erwähnt. Dies sei ein interessanter Aspekt, den die Vierergruppe in ihre Überlegungen mit einbeziehen sollte.

VI. Aufnahmeantrag der DDR in die WHO²²

Zu diesem Komplex wird auf einen besonderen Vermerk verwiesen.²³

[Lahn]²⁴

VS-Bd. 4481 (II A 1)

²¹ In Abschnitt VI „Stadt Königsberg und das angrenzende Gebiet“ des Kommuniqués vom 2. August 1945 über die Konferenz von Potsdam (Potsdamer Abkommen) wurde u. a. ausgeführt: „Die Konferenz hat grundsätzlich dem Vorschlag der sowjetischen Regierung betreffend die endgültige Übergabe der Stadt Königsberg und des vorstehend beschriebenen angrenzenden Gebiets an die Sowjetunion vorbehaltlich einer Prüfung der tatsächlichen Grenze durch Sachverständige zugestimmt. Der Präsident der Vereinigten Staaten und der britische Premierminister erklärten, daß sie den Vorschlag der Konferenz bei der bevorstehenden Friedensregelung unterstützen werden.“ Vgl. D2D II/1, S. 2115.

²² Zum Aufnahmeantrag vom 17. März 1970 vgl. Dok. 147, besonders Anm. 2.

²³ Legationsrat I. Klasse Graf Schirndinger von Schirnding notierte am 13. Mai 1970, Botschafter Schnippenkötter, Genf (Internationale Organisationen), und Ministerialdirektor Ruete hätten am 9. Mai 1970 in der Sondersitzung der Bonner Vierergruppe die Gründe der Bundesregierung erläutert, „nunmehr nicht eine Zurückweisung des Aufnahmeantrags der DDR, sondern dessen Verwirklichung anzustreben. D II wies in diesem Zusammenhang insbesondere auf das bevorstehende Zusammentreffen des Bundeskanzlers mit Herrn Stoph in Kassel hin. Botschafter Schnippenkötter fügte hinzu, daß wir für die Vertagung des Antrags auch mit einer noch größeren Mehrheit rechnen könnten als für dessen Ablehnung. Die Vertagung würde praktisch bedeuten, daß der Antrag erst durch die nächste Weltgesundheitsversammlung im Jahre 1971 wieder aufgegriffen wird. Der DDR sollte auch nicht etwa ein zwischenzeitlicher Beobachterstatus gewährt werden.“ Es sei zwar damit zu rechnen, daß die Ostblock-Staaten auf den Generaldirektor der WHO, Candau, ausüben würden, „die DDR wenigstens als Beobachter einzuladen. Der Generalsekretär werde diesem Druck jedoch nicht nachgeben. Es habe den Anschein, als seien die Staaten des Sowjetblock mit der Vertagung des Aufnahmeantrags einverstanden. Sollten sie es auf eine Abstimmung über den Antrag ankommen lassen, rechneten wir nach wie vor mit einer ausreichenden Mehrheit, die den Antrag zurückweisen würde.“ Die Drei Mächte seien um Unterstützung gebeten worden. Vgl. VS-Bd. 4474 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1970.

²⁴ Verfasser laut Begleitvermerk. Vgl. Anm. 1.