

Hiermit über den Herrn Staatssekretär<sup>3</sup> dem Herrn Minister mit der Bitte um Zustimmung und der Anregung der Abstimmung mit dem Herrn Bundeskanzler zum Zwecke einheitlicher Sprache vorgelegt.<sup>4</sup>

Referat V 1 hat Kenntnis.

Lahn

**VS-Bd. 8956 (II A 5)**

**209**

### **Aufzeichnung des Botschafters Roth**

**II B 1-81.14-41/70 streng geheim**

**15. Mai 1970<sup>1</sup>**

Betr.: SALT;

hier: Bewertung der Zwischenbilanz zur Entwicklung der amerikanischen Gesprächspositionen

I. Am 15. Juli 1969 hatte der Bundesverteidigungsamt die deutschen Vorbereitungen für die SALT-Konsultation mit der Annahme von sechs „Leitgedanken für die bei den SALT einzunehmende deutsche Position“<sup>2</sup> abgeschlossen.

Bewertet man die bis zum Beginn der Wiener Verhandlungen am 16. April 1970 entwickelte amerikanische SALT-Position an Hand dieser Leitgedanken, so ergibt sich im einzelnen folgendes Bild:

1. Leitgedanke: Erhaltung der Abschreckung im amerikanischen und europäischen Interesse

Amerikanische Position:

- Entschlossenheit, die Abschreckung aufrechtzuerhalten.
- Keine Änderung der Bündnisstrategie.
- Unteilbarkeit der Sicherheit Amerikas und Europas.
- Sowjetische Definition strategischer Waffen ist abzulehnen.
- Die Themen „Weitergabe von Waffensystemen“ und „Beschränkung des Patrouillenbereichs für Bomben und U-Boote“ werden von SALT ausgeschlossen.
- Bündnisinterne Arrangements dürfen nicht berührt werden.

<sup>3</sup> Georg Ferdinand Duckwitz.

<sup>4</sup> Die Aufzeichnung wurde erst am 1. Juni 1970 weitergeleitet.

Vortragender Legationsrat I. Klasse von Alten vermerkte am 10. Juni 1970 handschriftlich: „Gemäß Mitt[eil][un]g Dg II A will StS die Aufzeichnung nicht dem Herrn BM vorlegen.“

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

<sup>2</sup> Vgl. dazu die Vorlage des Auswärtigen Amts vom 12. Juli 1969 für den Bundesverteidigungsamt; AAPD 1969, II, Dok. 232.

2. Leitgedanke:

a) Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckung beruht auf mindestens gleicher Vergeltungsfähigkeit im zweiten Schlag, die im Interesse Europas und der USA erhalten bleiben muß.

Amerikanische Position:

- USA werden unter allen denkbaren Begrenzungen stets das Abschreckungspotential bewahren, das notwendig ist, um alle Länder des Bündnisses zu schützen.

b) SALT dürfen Vertrauen in technologischen Vorsprung der USA nicht erschüttern.

Amerikanische Position:

- Forschung und Entwicklung (R & D<sup>3</sup>) bleiben außerhalb von SALT-Vereinbarungen.
- In den nächsten zehn Jahren sind technische Durchbrüche nicht zu befürchten.
- Es werden nur hinlänglich verifizierbare Abmachungen geschlossen.

3. Leitgedanke: USA müssen vermeiden sich in die Rolle des „demandeurs“ drängen zu lassen.

Amerikanische Position: Die amerikanische Regierung hat sich bisher entsprechend verhalten:

- Safeguard I vom Kongreß gebilligt.<sup>4</sup>
- Safeguard II von Regierung beantragt.<sup>5</sup>
- Ablehnung eines einseitigen MIRV-Moratoriums; Umrüstung auf MIRV ist eingeleitet.

4. Leitgedanke:

a) SALT sollen nicht von allen politischen Entwicklungen isoliert geführt werden.

<sup>3</sup> Research and Development.

<sup>4</sup> Am 6. August 1969 stimmte der Senat mit 51 zu 49 Stimmen dem von Präsident Nixon vorgeschlagenen ABM-System „Safeguard“ zu, das vorrangig zum Schutz der Abschüßbasen der Interkontinentalrakete „Minuteman“ bestimmt war. Vgl. dazu CONGRESSIONAL RECORD, Bd. 115, Teil 17, S. 22451–22498.

<sup>5</sup> Am 30. Januar 1970 gab Präsident Nixon in einer Pressekonferenz bekannt, er beabsichtige das ABM-System „Safeguard“ weiterzuverfolgen, das in seiner zweiten Phase auch amerikanische Großstädte vor einem Angriff schützen sollte. Nixon führte dazu aus: „The Minuteman defense is only effective in so far as an attack by a major power, taking out our retaliatory capacity. The area defense, on the other hand, is absolutely essential as against any minor power, a power, for example, like Communist China. I don't anticipate an attack by Communist China, but if such a power had some capability with ICBMs to reach the United States, an area defense [...] is virtually infallible against that kind of potential attack, and, therefore gives the United States a credible foreign policy in the Pacific area which it otherwise would not have.“ Vgl. PUBLIC PAPERS, NIXON 1970, S. 42.

Am 24. Februar 1970 ersuchte der amerikanische Verteidigungsminister den Streitkräfte- sowie den Haushaltsausschuß des Senats um die Bewilligung von finanziellen Mitteln für das ABM-System „Safeguard“. Laird wies darauf hin, im Haushaltsjahr 1971 seien dafür 1,49 Mrd. US-Dollar vorgesehen, wobei die zweite Phase des Systems „nur Mehrkosten von weniger als 100 Mio. Dollar verursachen würden“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 434 des Flottillenadmirals Trebesch, Washington, vom 26. Februar 1970; Referat II A 7, Bd. 1557.

Amerikanische Position:

- Dies ist für beide Seiten eine allgemeine Geschäftsgrundlage.
- b) SALT-Ergebnisse dürfen nicht mit politischen Konzessionen erkauf werden.

Amerikanische Position:

- Eine solche Absicht besteht nicht.

5. Leitgedanke: Es berührt Sicherheitsinteressen des Bündnisses

- a) wenn die konventionelle Überlegenheit des Warschauer Pakts als Ergebnis von SALT nicht mehr durch Kernwaffen der Allianz kompensiert werden kann und dies die Sowjets zu der Vorstellung verleiten würde, daß sie konventionelle Gewalt in Europa mit geringerem Eskalationsrisiko anwenden könnten.

Amerikanische Position:

- Die Sicherheit Europas und Amerikas ist unteilbar.
- Die Balance zwischen den Paktsystemen darf nicht in nachteiliger Weise verändert werden; die Strategie der NATO wird nicht zur Diskussion gestellt.
- b) wenn die IR/MRBM-Abdeckung vermindert wird.

Amerikanische Position:

- IR/MRBM sollen in Abmachungen eingeschlossen werden; dies liege wegen der Möglichkeit, SS 11-Raketen unterzuschlieben, auch im Interesse der USA.
- IR/MRBM bleiben wichtiges Element in der US-Zielplanung.
- Zusage neuer Konsultation für den Fall, daß Sowjets Einbeziehung von IR/MRBM ablehnen.

6. Leitgedanke: Sicherheit Westeuropas beruht auf sowjetischer Furcht vor Eskalationsnexus; Zweifel dürfen nicht auftreten.

Amerikanische Position:

- Abschreckung umfaßt auch glaubwürdige Drohung mit Eskalation. (Weitere Entwicklung dieser Frage bedarf besonderer Aufmerksamkeit.)<sup>6</sup>

Sonst: wie zu 5 a)

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der detaillierte Vergleich das nach Abschluß der Konsultation am 14. April 1970 abgegebene Gesamтурteil einer Kongruenz zwischen den deutschen SALT-Leitgedanken und dem bisherigen Verlauf der Konsultation und der amerikanisch-sowjetischen Gespräche bestätigt.

II. Der Vergleich im einzelnen erbringt aber auch die Erkenntnis, daß einige Leitgedanken nicht mehr richtig zentriert, andere überholt und wieder andere ergänzungsbefürftig sind.

Der 2. Leitgedanke müßte dahin präzisiert werden, daß die Glaubwürdigkeit der Abschreckung auf mindestens der gleichen Fähigkeit zur Zufügung unannehbaren Schadens im Vergeltungsschlag beruht.

Der 3. Leitgedanke erscheint nicht mehr erforderlich. Er stammt aus einer Zeit, als noch Ungewißheit darüber bestand, wie sich die Sowjetunion zu dem ame-

<sup>6</sup> Dieser Satz wurde von Botschafter Roth handschriftlich eingefügt.

rikanischen Vorschlag verhalten würde, Gespräche über die Begrenzung strategischer Waffen aufzunehmen.

Auch der 4. Leitgedanke ist nicht mehr situationsgerecht. Dass SALT-Ergebnisse mit politischen Konzessionen erkauft werden könnten, ist eine Befürchtung, die ihren Ursprung in Erfahrungen mit früheren amerikanisch-sowjetischen Ab-rüstungsverhandlungen und in dem Mangel an Anhaltspunkten für die Einstel-lung der jetzigen amerikanischen Regierung vor dem Beginn der SALT-Kon-sultation im Juli 1969 hatte.

Umfang und Gründlichkeit der SALT-Konsultation und die Zusage, die Bera-tungen fortzusetzen, wenn sich im Laufe der Verhandlungen neue Situationen ergeben sollten, entziehen Befürchtungen von der Art, wie sie im 4. Leitgedan-ken formuliert wurden, zur Zeit den Boden.

Das Bild von der Kompensation der konventionellen Überlegenheit des War-schauer Pakts durch die Kernwaffen der NATO im 5. Leitgedanken ist nur be-dingt zutreffend. Die konventionelle westliche Unterlegenheit wird nicht durch die Kernwaffen der NATO kompensiert,<sup>7</sup> sondern durch die Fähigkeit zur Zufü-gung unannehbaren Schadens neutralisiert. Allein diese Fähigkeit ist erheb-lich; unerheblich ist es, ob sie wegen eines vergleichsweise höheren nuklearen Potentials oder trotz eines vergleichsweise niedrigeren Potentials besteht.

Hiermit über den Herrn Staatssekretär<sup>8</sup> dem Herrn Minister<sup>9</sup> mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt. Der Aufzeichnung sind eine „Zwischenbilanz zur Ent-wicklung der amerikanischen Gesprächspositionen“<sup>10</sup> und ein „Fundstellen-nachweis“<sup>11</sup> für die in der Aufzeichnung aufgezählten amerikanischen Positio-nen beigefügt.

In Vertretung  
Roth

**VS-Bd. 3602 (II B 1)**

<sup>7</sup> An dieser Stelle wurde von Botschafter Roth gestrichen: „was ja eine nukleare Überlegenheit voraus-setzen würde“.

<sup>8</sup> Hat Staatssekretär Frank am 4. Juni 1970 vorgelegen.

<sup>9</sup> Hat laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hofmann vom 8. Juni 1970 Bundesmini-ster Scheel vorgelegen.

<sup>10</sup> Dem Vorgang beigefügt. Vgl. VS-Bd. 3602 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>11</sup> Dem Vorgang beigefügt. Vgl. VS-Bd. 3602 (II B 1).

210

## Aufzeichnung des Ministerialdirigenten von Staden

I A 6-82.19-304/70 geheim

15. Mai 1970<sup>1</sup>

Betr.: Verifikationsabkommen EURATOM-IAEO;  
hier: Bewertung der Ratstagung vom 12.5.1970

Bezug: 1) Aufzeichnung der Abteilung I vom 16.4.1970  
(I A 6-82.19-220<sup>1</sup>/70 geh.)<sup>2</sup>  
2) Aufzeichnung der Abteilung II vom 23.4.1970  
(II B 3-81.00/5-739/70 geh.)<sup>3</sup>

### I. Die französische Haltung und daraus zu ziehende Schlußfolgerungen

Die französische Haltung auf der Ratstagung am 12. Mai 1970<sup>4</sup> hat erneut deutlich gemacht, daß es den Franzosen weniger auf die Verhütung möglicher Auswirkungen eines Verifikationsabkommens auf Frankreich als auf die Loslösung Frankreichs aus der EURATOM-Kontrolle ankommt. Maßgebend hierfür ist, wie Außenminister Schumann erklärt hat, der Wunsch, nicht schlechter gestellt zu sein als die anderen Kernwaffenmächte. Das von der französischen Delegation in der Besprechung der Politischen Direktoren am 11. Mai vorgelegte Papier<sup>5</sup> sieht dementsprechend die Befreiung Frankreichs von

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

2 Zur Aufzeichnung des Ministerialdirektors Frank vgl. Dok. 176, Anm. 10.

3 Korrigiert aus: „734/70 geh.“

Für die Aufzeichnung des Botschafters Roth vgl. Dok. 176.

4 Ein Schwerpunkt der EG-Ministerratstagung am 11./12. Mai 1970 in Brüssel war die Frage eines Verifikationsabkommens zwischen EURATOM und IAEO. Botschafter Sachs, Brüssel (EG), berichtete, Frankreich habe dem EG-Ministerrat eine schriftliche Stellungnahme übermittelt, aus der hervorgehe, daß es „ganz eindeutig Beschränkung der EURATOM-Kontrolle in Frankreich auf die aus bilateralen Verträgen stammenden Lieferungen von Kernmaterialien fordert“. Belgien, die Bundesrepublik, Italien, die Niederlande und Luxemburg hätten im Gegenzug einen Resolutionsentwurf vorgelegt, in dem Frankreich zugesichert wurde, „daß seine Position als militärische Nuklearmacht und Nicht-Unterzeichner des NV-Vertrages durch den Abschluß eines Verifikationsabkommens nicht berührt werden solle“. Sie hätten dabei erklärt: „Französische Vorstellungen seien nicht akzeptabel, da sie fundamentales Prinzip der Gleichbehandlung aller EURATOM-Mitgliedstaaten im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie in Frage stellen und damit Vertragsänderung notwendig machen. Im Rahmen der von der Gemeinschaft nun angestrebten Wirtschaftsunion sei eine solche diskriminierende Sonderrolle eines Landes untragbar – wie insbesondere italienische Seite betonte.“ Der französische Außenminister Schumann habe die Vorwürfe als unberechtigt bezeichnet und darauf verwiesen, es sei „nicht Frankreich, das übrige Mitgliedstaaten in Schwierigkeit gebracht habe; vielmehr sei durch Unterzeichnung des NV-Vertrages durch diese Staaten eine neue Situation entstanden, in der man von Frankreich als Nuklearmacht und Nichtunterzeichner nicht verlangen könne, sich einem Einfluß zu beugen, ohne sich dazu verpflichtet zu haben“. Die EG-Kommission habe als Kompromiß vorgeschlagen, die Verhandlungen mit der IAEO einzuleiten und gleichzeitig Gespräche mit Frankreich über eine Anpassung des EURATOM-Kontrollsysteams aufzunehmen, was Frankreich aber abgelehnt habe. Die Entscheidung sei daraufhin auf die EG-Ministerratstagung am 8./9. Juni 1970 in Luxemburg vertagt worden. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1255 vom 13. Mai 1970; Referat II B 3, Bd. 107310.

Zur EG-Ministerratstagung vom 11./12. Mai 1970 vgl. auch Dok. 202.

5 Für die Stellungnahme Frankreichs vom 11. Mai 1970, die dem EG-Ministerrat am 12. Mai 1970 vorgelegt wurde, vgl. Referat II B 3, Bd. 107310.

- a) Inspektionen durch EURATOM-Beamte (Artikel 81 EAG-Vertrag)<sup>6</sup>,
- b) der Pflicht, die grundlegenden technischen Merkmale der mit Kernmaterial arbeitenden Anlagen der Kommission mitzuteilen (Verordnung Nr. 7)<sup>7</sup>,
- c) der Verpflichtung französischer Kernanlagen, über die Bestände und die Ausfuhr von Kernmaterial Buch zu führen und entsprechende Meldungen an die Kommission zu richten (Verordnung Nr. 8)<sup>8</sup>, vor.

Die Erfüllung der französischen Forderungen würde nicht nur eine ratifizierungspflichtige Änderung des EAG-Vertrages implizieren, sie würde auch einem Grundprinzip der Europäischen Gemeinschaften, nämlich dem der Gleichheit der Mitgliedstaaten, zuwider laufen. Die Annahme des französischen Vorschlags in einem Augenblick, in dem die Gemeinschaft ausgebaut, vertieft und durch einen anderen Kernwaffenstaat erweitert werden soll<sup>9</sup>, würde den politischen Charakter der Gemeinschaft entscheidend verändern und die kommende Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften in einem noch nicht übersehbaren Ausmaß präjudizieren. Der französische Vorschlag ist daher sowohl aus juristischen als auch aus politischen Gründen unannehmbar.

Das Nicht-Eingehen der Franzosen auf den Resolutionsentwurf der Fünf<sup>10</sup> und auf die von der Kommission gemachten Vorschläge<sup>11</sup> lässt es kaum wahrscheinlich erscheinen, daß auf dem Weg eines insbesondere von Belgien und Italien betriebenen Entgegenkommens hinsichtlich der Abgrenzung der zivilen und militärischen Kernenergiätigkeit in Frankreich und der späteren Prüfung des Entwurfs eines Verifikationsabkommens auf seine möglichen Auswirkungen auf Frankreich Fortschritte erzielt werden können.

Damit entfallen zwei der in der Bezugsaufzeichnung vom 23.4.1970 erwähnten Lösungsmöglichkeiten, nämlich

- a) Annahme einer Kompromißformel, die Frankreich befriedigt und die Interessen der Fünf nicht verletzt,

<sup>6</sup> Artikel 81 des EURATOM-Vertrags vom 25. März 1957 (Auszug): „Die Kommission kann in die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten Inspektoren entsenden. Sie hört den Mitgliedstaat, bevor sie einen Inspektor mit seiner ersten Überwachungsaufgabe in den Hoheitsgebieten dieses Staates betraut; diese Anhörung wirkt auch für alle späteren Aufgaben dieses Inspektors. Soweit dies für die Überwachung der Erze, Ausgangsstoffe und besonderen spaltbaren Stoffe und zu der Feststellung erforderlich ist, ob die Bestimmungen des Artikels 77 beachtet werden, haben die Inspektoren unter Vorlage eines Ausweises über ihre Amtseigenschaft jederzeit zu allen Orten, Unterlagen und Personen Zugang, die sich von Berufs wegen mit Stoffen, Ausrüstungsgegenständen oder Anlagen beschäftigen, welche gemäß diesem Kapitel der Überwachung unterliegen. Die von der Kommission ernannten Inspektoren werden auf Antrag des beteiligten Staates von Vertretern der Behörden dieses Staates begleitet, doch darf hierdurch für die Inspektoren bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben keine Verzögerung oder sonstige Behinderung eintreten.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 1064 und S. 1066.

<sup>7</sup> Für den Wortlaut der Verordnung Nr. 7 der EURATOM-Kommission vom 18. Februar 1959 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die in Artikel 78 des EURATOM-Vertrages vom 25. März 1957 vorgeschriebenen Anzeigen vgl. BUNDESGESETZBLATT 1959, Teil II, S. 1116 f.

<sup>8</sup> Für den Wortlaut der Verordnung Nr. 8 der EURATOM-Kommission vom 28. Mai 1959 zur Bestimmung von Art und Umfang der Verpflichtungen aus Artikel 79 des EURATOM-Vertrages vom 25. März 1957 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1959, Teil II, S. 1118–1126.

<sup>9</sup> Die Verhandlungen über einen Beitritt Dänemarks, Großbritanniens, Irlands und Norwegens zu den Europäischen Gemeinschaften begannen am 30. Juni 1970. Vgl. dazu Dok. 289.

<sup>10</sup> Für den von Belgien, der Bundesrepublik, Italien, den Niederlanden auf der EG-Ministerratstagung am 11./12. Mai 1970 in Brüssel vorgelegten Resolutionsentwurf vgl. Referat II B 3, Bd. 107310.

<sup>11</sup> Vgl. Anm. 4.

b) Annahme der französischen Forderungen.

Es bleiben folgende Möglichkeiten:

- 1) Ablehnung der französischen Forderungen und Blockierung des Mandats durch Frankreich. Damit würden die Gemeinschaftsländer, die den NV-Vertrag unterzeichnet haben<sup>12</sup>, in eine schwierige Situation in Wien kommen, was ihre Einflußmöglichkeiten auf die Arbeiten des IAEAO-Kontrollausschusses beeinträchtigen würde. Außerdem würden sie in zunehmendem Maß innen- und außenpolitischen Druck ausgesetzt werden. Schließlich bestünde die Gefahr, daß die Amerikaner nach Ablauf der im NV-Vertrag vorgesehenen Fristen die Lieferungen von angereichertem Uran an EURATOM einstellen oder aber Druck auf die nicht-nuklearen EURATOM-Mitgliedstaaten ausüben würden, individuelle Abkommen mit der IAEAO abzuschließen. (Gefahr von Doppelkontrollen!)
- 2) Erteilung des Verhandlungsmandats an die Kommission gemäß Artikel 101 EAG-Vertrag (Abstimmung mit einfacher Mehrheit).<sup>13</sup>

Der Vorteil dieser Lösung bestünde darin, daß die Gemeinschaft der IAEAO gegenüber erklären könnte, sie sei verhandlungsbereit. Dies würde die Einflußmöglichkeiten der Gemeinschaftsländer im IAEAO-Kontrollausschuß erheblich stärken.

Die Nachteile dieser Lösung sind darin zu sehen, daß die Debatte um Mehrheitsentscheidungen in der Europäischen Gemeinschaft neu angefacht würde und zu einer Verhärtung der französischen Haltung im Hinblick auf den Beitritt anderer europäischer Länder zur Gemeinschaft führen könnte. Auch könnte Frankreich veranlaßt werden, die Verifikationsverhandlungen in Wien in einem für die Fünf nachteiligen Sinn zu beeinflussen und die Tätigkeit von EURATOM noch mehr als bisher zu sabotieren.

- 3) Die Fünf verhandeln nicht unter den Auspizien der Gemeinschaft, sondern lediglich als Staatengruppe mit der IAEAO. Vertragspartner der IAEAO würde dann nicht die Gemeinschaft, sondern die Gesamtheit der nicht-nuklearen Mitgliedstaaten sein.

Diese Möglichkeit hätte zwar den Vorteil, daß man sich weitere Diskussionen mit Frankreich im Rahmen der Gemeinschaft ersparen könnte; der Nachteil liegt darin, daß die Gruppe der Fünf bei den ersten größeren Schwierigkeiten in den Verhandlungen mit der IAEAO auseinanderbrechen könnte. Auch bestünde insbesondere im Hinblick auf die früher von den Niederlanden eingenommene Haltung die Gefahr, daß eine Verifikationslösung zustande käme, die nahe an Doppelkontrollen heranreichen würde. Abgesehen davon können die Fünf keine Verpflichtungen eingehen, die für die EG-Kommission verbindlich sind.

- 4) Das Verifikationsabkommen mit der IAEAO wird auf der Grundlage von Artikel 101, Absatz 3, Artikel 102<sup>14</sup> und Artikel 199 des EAG-Vertrages<sup>15</sup> geschlossen.

<sup>12</sup> Luxemburg unterzeichnete den Nichtverbreitungsvertrag am 14. August 1968, Belgien und die Niederlande am 20. August 1968, Italien am 28. Januar 1969 und die Bundesrepublik am 28. November 1969.

<sup>13</sup> Für Artikel 101 des EURATOM-Vertrags vom 25. März 1957 vgl. Dok. 176, Anm. 11.

<sup>14</sup> Artikel 102 des EURATOM-Vertrags vom 25. März 1957: „Falls außer der Gemeinschaft ein oder mehrere Mitgliedstaaten an den Abkommen und Vereinbarungen mit einem dritten Staat, einer zwi-

Nach Artikel 101, Absatz 3 kann die Kommission Abkommen allein aushandeln und abschließen, deren Durchführung keine Mitwirkung des Rates erfordert und im Rahmen des betreffenden Haushaltsplans möglich ist.

Da die Kommission zur Durchführung der EURATOM-Kontrollen in den nicht-nuklearen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft der Mitwirkung des Rates nicht bedarf und auch die Übernahme von Verifikationsverpflichtungen (Einsicht von IAEAO-Beamten in die Buchführungsunterlagen der Kommission, soweit sie die Fünf betreffen, und ggf. Begleitung von EURATOM-Inspektoren durch IAEAO-Beamte bei Inspektionen in Kernanlagen der Fünf) allein die Kommission und die Mitgliedstaaten betrifft, die Vertragspartner des NV-Vertrages sind, läßt sich die Auffassung, die Kommission bedürfe zum Aushandeln und Abschluß eines Verifikationsabkommens nicht der Zustimmung des Rates, juristisch gut vertreten. Verstärkend tritt hinzu, daß Artikel 199 des EAG-Vertrages vorsieht, daß die Kommission alle zweckdienlichen Beziehungen zu den Organen der Vereinten Nationen und ihrer Fachorganisationen sowie, soweit zweckdienlich, Beziehungen zu allen internationalen Organisationen unterhält.

Artikel 102 des EAG-Vertrages sieht Verfahrensregeln für den Fall vor, daß außer der Gemeinschaft ein oder mehrere Mitgliedstaaten an Abkommen mit einer zwischenstaatlichen Einrichtung beteiligt sind. Dies ist im Fall eines Verifikationsabkommens gegeben, denn dieses würde nicht nur die oben erwähnten Verpflichtungen für die Kommission begründen, sondern auch Verpflichtungen für die betreffenden Mitgliedstaaten (Zulassung von IAEAO-Inspektoren auf ihrem Territorium und Genehmigung zur Einsicht in die diese Mitgliedstaaten betreffenden Buchführungsunterlagen bei der Kommission und in den einzelnen Kernanlagen).

Die Vorteile dieser Lösung bestehen darin, daß

- die Nachteile der Lösungen 1, 2 und 3 vermieden werden,
- wir uns weitere Diskussionen im Rat und im Ausschuß der Ständigen Vertreter ersparen können und die Möglichkeiten Frankreichs zur Intervention in die NV-Vertragsangelegenheiten der Fünf und zur Herstellung sachlich nicht gerechtfertigter Junktims beschnitten würden. Die Verhandlungen mit der IAEAO würden dadurch erheblich erleichtert. Außerdem würde gewährleistet, daß die Verhandlungsdelegation aus Mitgliedern der Kommission und der betroffenen Regierungen bestehen müßte, da das Verifikationsabkommen dann sowohl von der Kommission als auch von den betroffenen Mitgliedstaaten zu unterzeichnen wäre. Letzteres hätte den weiteren Vorteil, rechtliche Zweifel zu beseitigen, ob die EURATOM-Mitgliedstaaten, die Partner des NV-Vertrages sind, mit einem Verifikationsabkommen aus Artikel III des NV-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 787*

schenstaatlichen Einrichtung oder einem Angehörigen eines dritten Staates beteiligt sind, so können diese Abkommen und Vereinbarungen erst in Kraft treten, wenn alle beteiligten Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilt haben, daß sie nach den Vorschriften ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung anwendbar geworden sind.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 1074 und S. 1076.

<sup>15</sup> Artikel 199 des EURATOM-Vertrags vom 25. März 1957: „Die Kommission unterhält alle zweckdienlichen Beziehungen zu den Organen der Vereinten Nationen, ihrer Fachorganisationen und des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens. Sie unterhält ferner, soweit zweckdienlich, Beziehungen zu allen internationalen Organisationen.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 1118.

Vertrages<sup>16</sup> Genüge geleistet haben. Beim Abschluß eines Verifikationsabkommens allein durch die Gemeinschaft könnten solche Zweifel geäußert werden.

Zwar müßte damit gerechnet werden, daß die Franzosen gegen dieses Verfahren Einwände erheben. Die Gelegenheit böte ihnen die Unterrichtung des Rats über die Verhandlungen, zu denen die Kommission gemäß Artikel 101 Absatz 3 des EAG-Vertrages verpflichtet ist. Es dürfte ihnen jedoch schwer fallen nachzuweisen, daß die Fünf und die Kommission nicht vertragskonform handeln. Ihre Einwände könnten damit beantwortet werden, daß man sie an ihre früher abgegebenen Erklärungen erinnert, die Verpflichtungen der anderen EURATOM-Länder aus dem NV-Vertrag gingen Frankreich nichts an. Im übrigen bliebe Frankreich der Weg einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof offen.

Andererseits läge eine eindeutige Vertragsverletzung durch Frankreich vor, wenn Frankreich das Vorgehen der Fünf und der Kommission zum Anlaß nehmen würde, EURATOM z.B. durch Erschwerung der EURATOM-Inspektionen in Frankreich zu sabotieren. Insofern steht den Vorteilen dieser Lösung der Nachteil gegenüber, daß Frankreich versucht sein könnte, eine EURATOM-Krise auszulösen. Ein weiterer Nachteil ist darin zu sehen, daß es der Kommission politisch schwerfallen dürfte, ohne ein Mandat des Rats und damit den Segen Frankreichs in Verhandlungen mit der IAEA einzutreten. Insgesamt dürften jedoch die Vorteile dieser Lösung ihre Nachteile mehr als aufwiegen.

Zusammenfassend erscheint die unter 4) genannte Lösung als die relativ beste.

## II. Weiteres Vorgehen

Der Rat ist am 12.5. so verblieben, das Thema erneut auf der Ratstagung am 8./9. Juni zu erörtern.<sup>17</sup> Von italienischer Seite war zu erfahren, daß Außenminister Moro die Absicht hat, bei seinem Besuch in Paris am 19./20. Mai Staatspräsident Pompidou auf dieses Thema anzusprechen. Für den 24. Mai sind deutsch-französische Konsultationen auf Außenministerebene vorgesehen.<sup>18</sup>

Diese Termine lassen es angeraten erscheinen, nicht schon jetzt auf die Lösung 4) einzuschwenken, sondern noch einmal einen Versuch zu machen, die Franzosen zum Nachgeben zu bewegen. Dabei wären allerdings die Italiener darauf hinzuweisen, daß der am 12. Mai vorgelegte Resolutionsentwurf der Fünf das Maximum dessen darstellt, was wir den Franzosen zugestehen können.

16 Für den Wortlaut des Artikels III (Kontrollartikel) des Nichtverbreitungsvertrags vom 1. Juli 1968 vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 323f.

17 Auf der EG-Ministerratstagung am 8./9. Juni 1970 in Luxemburg wurde eine Arbeitsgruppe beauftragt, bis zur EG-Ministerratstagung am 29. Juni 1970 in Luxemburg „in enger Zusammenarbeit mit der Kommission zu prüfen, welche praktischen und technischen Konsequenzen die französischen Forderungen nach einer Beschränkung der Kontrolle in Frankreich haben und welche Modifikationen der Kontrollpraxis dadurch nötig würden“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 98 des Botschafters Sachs (EG), z. Z. Luxemburg, vom 10. Juni 1970; Referat II B 3, Bd. 107310.  
Zur EG-Ministerratstagung vom 8./9. Juni 1970 vgl. auch Dok. 259.

18 Zum Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem französischen Außenminister Schumann am 25. Mai 1970 in Paris vgl. Dok. 237.

Unabhängig davon wäre zu klären, inwieweit die Lösung 4) auch für die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission als Ausweg aus der gegenwärtigen Sackgasse annehmbar erscheint.

III. Vorschläge:

A) Kontakte mit dem Kabinett von Kommissar Haferkamp aufzunehmen, um diesen zu veranlassen, durch den juristischen Dienst der Kommission prüfen zu lassen, ob die Lösung 4) vertragskonform ist und inwieweit Lösung 3) akzeptabel wäre.

B) Demarchen bei den anderen vier nicht-nuklearen Mitgliedstaaten zu unternehmen, um sie auf Lösung 4) hinzuweisen und in Erfahrung zu bringen, wie sie sich zu dieser Lösung stellen.

C) Erörterung des Problems bei den deutsch-französischen Konsultationen der Außenminister am 24. Mai sowie bei dem Treffen der Außenminister der Sechs in Rom am 25. Mai<sup>19</sup>.

D) Nochmalige Erörterung des Themas im EG-Rat wie vorgesehen am 8./9. Juni. Dabei entgegenkommende Haltung gegenüber Frankreich im Sinne des Resolutionsentwurfs der Fünf, jedoch kein Eingehen auf französische Forderungen, Frankreich aus den Kontrollverpflichtungen des EURATOM-Vertrages ganz oder teilweise zu entlassen.

E) Einleitung einer diplomatischen Aktion im Sinn der Lösung 4) (gegebenenfalls auch Lösung 3), falls Frankreich am 8./9. Juni auf seiner unnachgiebigen Haltung beharrt.

Abteilung II hat mitgezeichnet.

Hiermit dem Herrn Staatssekretär<sup>20</sup> vorgelegt mit der Bitte um Genehmigung der Vorschläge A und B und Vorlage der Aufzeichnung dem Herrn Minister nach Rückkehr zwecks Genehmigung<sup>21</sup> der Vorschläge C, D und E und Unterrichtung des Herrn Bundeskanzlers.

Staden

VS-Bd. 2855 (I A 6)

<sup>19</sup> Zur Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 29. Mai 1970 in Viterbo vgl. Dok. 243.

<sup>20</sup> Hat Staatssekretär Harkort am 15. Mai 1970 vorgelegen.

<sup>21</sup> Dieses Wort wurde von Staatssekretär Harkort durch Häkchen hervorgehoben.

## Aufzeichnung des Ministerialdirigenten von Staden

I B 4-82.00-90.09-314/70 geheim

15. Mai 1970<sup>1</sup>

Betr.: Mögliche Anerkennung der DDR durch Algerien;  
hier: Vorbereitung einer Erklärung der Bundesregierung

Bezug: Weisung des Herrn Parlamentarischen Staatssekretärs<sup>2</sup> in der DB<sup>3</sup>  
vom 13. Mai

1) Die letzte Entwicklung hinsichtlich Algeriens war folgende: Aufgrund eines entsprechenden Anerbietens des belgischen Außenministers Harmel hatte der Herr Bundesminister Anfang Mai über Harmel noch einmal eine mündliche Botschaft an den algerischen Außenminister Bouteflika mit der Bitte gerichtet, von einer Anerkennung der DDR im jetzigen Zeitpunkt abzusehen. In einem Drahtbericht unserer Vertretung Algier vom 12. Mai hieß es, daß nach Informationen aus der dortigen DDR-Handelsvertretung das Eintreffen DDR-Außenminister Winzers am kommenden Sonntag, dem 17. Mai, zu vermuten sei.<sup>4</sup>

Botschaftsrat Putman von der belgischen Botschaft teilte gestern mit, daß Außenminister Bouteflika auf die durch die Belgier übermittelte Botschaft erklärt habe, es gebe nicht viel Hoffnung, die Anerkennung der DDR durch Algerien bis nach Kassel<sup>5</sup> hinauszuschieben. Die von den Belgieren – auf unseren Vorschlag – angeregte Beschränkung auf zunächst nur konsularische Beziehungen habe Bouteflika als eine „überholte Formel“ bezeichnet.<sup>6</sup>

2) Nach telefonischer Rücksprache mit Herrn MD Dr. Frank wird angeregt, daß die Bundesregierung im Falle einer Anerkennung der DDR durch Algerien folgende Erklärung abgibt:

„Die Anerkennung der DDR durch Algerien kommt für uns nicht überraschend. Wir waren darüber unterrichtet, daß die algerische Regierung schon seit einiger Zeit Überlegungen in dieser Richtung anstellt. Die Bundesregierung bedauert den algerischen Schritt, da dieser unter den gegebenen Umstände eine Störung

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Redies konzipiert. Ein Durchdruck wurde laut handschriftlichem Vermerk des Vortragenden Legationsrats Schönenfeld vom 15. Mai 1970 an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Sanne, Bundeskanzleramt, geleitet.

<sup>2</sup> Ralf Dahrendorf.

<sup>3</sup> Direktorenbesprechung.

<sup>4</sup> Für den Drahtbericht Nr. 96 des Legationsrats I. Klasse Strenziok, Algier, vgl. Referat I B 4, Bd. 559.

<sup>5</sup> Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, am 21. Mai 1970 vgl. Dok. 226.

<sup>6</sup> Ministerialdirigent Gehlhoff notierte am 14. Mai 1970, der belgische Gesandte Putman habe ihm mitgeteilt: „1) Das belgische Außenministerium habe auf unsere Bitte die Haltung Algeriens zur Frage einer DDR-Anerkennung erkundet. Die algerische Seite habe mitgeteilt, daß „man den Zeitpunkt nicht mehr verzögern könne“. 2) Auch zu der von uns gegebenen Anregung, eine eventuell beschlossene Aufnahme diplomatischer Beziehungen hinauszuzögern durch Vorschaltung der Aufnahme konsularischer Beziehungen, sei eine negative Antwort erfolgt, nämlich „diese Formel stehe nicht mehr zu Debatte“. Vgl. VS-Bd. 2794 (I B 4); B 150, Aktenkopien 1970.

ihrer Bemühungen um eine Regelung der innerdeutschen Beziehungen darstellt.“

Auf die Zusatzfrage, ob auch die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu uns mit den Algeriern<sup>7</sup> erörtert worden sei, sollte gesagt werden:

„Eine mehr oder weniger gleichzeitige Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen Algerien einerseits sowie Ostberlin und Bonn andererseits ist zwar von algerischer Seite zur Diskussion gestellt worden, konnte jedoch von der Bundesregierung nicht in Betracht gezogen werden. Für die Bundesregierung kommt es vorrangig darauf an, das Verhältnis zwischen BRD und DDR zu regeln.“

Für die weiter mögliche Zusatzfrage, welche Haltung die Bundesregierung nunmehr hinsichtlich einer Assoziiierung Algeriens an die EWG<sup>8</sup> einnehme, wird als Antwort vorgeschlagen:

„Die Bundesregierung steht mit den anderen Mitgliedsregierungen der EWG seit einiger Zeit im Gespräch über die Auswirkung von Anerkennungen der DDR auf die Beziehungen dieser Länder zur EWG. Das Ergebnis dieser Gespräche bleibt abzuwarten.“

Hiermit dem Herrn Staatssekretär<sup>9</sup> mit der Bitte um Zustimmung<sup>10</sup> vorgelegt. Abteilung II hat mitgezeichnet.<sup>11</sup>

i.V. Staden

**VS-Bd. 2794 (I B 4)**

<sup>7</sup> Zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Algerien und der Bundesrepublik am 14. Mai 1965 vgl. Dok. 4, Anm. 5.

<sup>8</sup> Algerien beantragte am 18. Dezember 1963 die Assoziiierung mit der EWG. Vgl. dazu SIEBENTER GE-SAMTBERICHT, S. 317.

<sup>9</sup> Hat Staatssekretär Harkort am 15. und erneut am 18. Mai 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Bundesminister Scheel verfügte und handschriftlich vermerkte: „Dazu F[ern]s[chreiben] N[ummer] 104.“

Hat Scheel am 18. Mai 1970 vorgelegen.

Mit Drahtbericht Nr. 104 vom 15. Mai 1970 teilte Legationsrat I. Klasse Strenziok, Algier, mit: „DDR-Delegation unter Leitung Stellvertretenden Außenhandelsministers Eugen Kattner und Direktors Arabischer Abteilung im Ostberliner Außenministerium Siegfried Kämpf gestern abend zur Fortsetzung Wirtschaftsverhandlungen in Algier eingetroffen. Bevorstehende Ankunft wurde gestern abend von hiesiger Nachrichtenagentur ‚aps‘ angekündigt, vollzog sich unbemerkt von am Flugplatz anwesenden Journalisten und wurde weder in Presse noch Rundfunk bisher bekannt gegeben. Anwesenheit Kattner-Delegation wurde jedoch im Laufe heutigen Tages von hiesigem ADN-Büro bestätigt.“ Strenziok berichtete ferner, der Außenminister der DDR, Winzer, werde nun voraussichtlich am 18. oder 19. Mai 1970 in Algier eintreffen. Vgl. Referat I B 4, Bd. 559.

<sup>10</sup> Dieses Wort wurde von Staatssekretär Harkort durch Häkchen hervorgehoben.

<sup>11</sup> Der Außenminister der DDR, Winzer, hielt sich am 19./20. Mai 1970 in Algerien auf. Am 20. Mai 1970 vereinbarten Winzer und der algerische Außenminister Boutefika die Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Für den Wortlaut des Kommuniqués und der Vereinbarung vgl. AUSSENPOLITIK DER DDR, Bd. XVIII, S. 381–384.

Zur Reaktion der Bundesregierung vgl. den Artikel „Bonn bedauert Anerkennung der ‚DDR‘ durch Algerien“; DIE WELT vom 21. Mai 1970, S. 1.

## Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn

**II A 1-83.10-901/70 geheim**

**16. Mai 1970<sup>1</sup>**

Betr.: Berlin-Sitzung der Vier Mächte vom 14. Mai 1970

Die Alliierten unterrichteten uns gestern nachmittag in der Bonner Vierergruppe über den Verlauf der Berlin-Sitzung vom 14. Mai 1970. Die westlichen Botschafter haben in der Sitzung die vorbereitet und mit uns konsultierten Erklärungen abgegeben.<sup>2</sup> Aus der längeren Erklärung des sowjetischen Botschafters Abrassimow sind folgende Punkte hervorzuheben:

- 1) Abrassimow zeigte sich von den bisherigen Positionen der Westmächte enttäuscht und forderte sie mehrmals zu konstruktiveren Vorschlägen auf.
- 2) Die Präsenz der Westmächte in West-Berlin, so sagte er, beruhe weder auf Eroberung noch auf Besetzung, sondern auf einer Vereinbarung mit der Sowjetunion.<sup>3</sup> Berlin sei 1945 allein von sowjetischen Truppen eingenommen worden.
- 3) Zu keiner Zeit hätten die Westmächte irgendwelche Kompetenzen oder Verantwortlichkeiten für die Verbindungswege nach West-Berlin gehabt. Zuständig sei anfangs ausschließlich die Sowjetunion gewesen, die erst später ihre Rechte im zivilen Bereich auf die DDR übertragen habe. Seitdem hätten dort die DDR-Behörden ihre Befugnisse wahrgenommen, ohne daß unzumutbare Erschwerungen entstanden seien. (Beim Mittagessen räumte Abrassimow ein, daß einzelne Beamte vielleicht einmal ihre eigentlichen Zuständigkeiten überschritten hätten.)
- 4) Die bekannten Schwierigkeiten auf den Zugangswegen seien allein auf die Aktivität des Bundes mit Bezug auf West-Berlin zurückzuführen. Diese Aktivität stehe nicht im Einklang mit der alliierten Feststellung, daß West-Berlin nicht ein Teil der Bundesrepublik sei.<sup>4</sup> (Beim Mittagessen fügte Abrassimow noch hinzu, die Westmächte hätten der Bundesregierung derart viele Kontrollen in West-Berlin überlassen, daß man annehmen könnte, sie gäben dort ihre eigenen Rechte auf.)
- 5) Abrassimow griff die Bundes-Präsenz in West-Berlin noch stärker als bisher an. Er nannte dabei die folgenden „illegalen“ Aktivitäten:
  - Zusammentreten der Bundesversammlung,
  - Sitzungen des Bundestages und des Bundesrates und ihrer Ausschüsse,
  - Sitzungen der Parlamentsfraktionen,

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

<sup>2</sup> Für den Wortlaut der Erklärungen der Botschafter Jackling (Großbritannien), Rush (USA) und Sauvagnargues (Frankreich) vom 14. Mai 1970 vgl. VS-Bd. 4481 (II A 1).

<sup>3</sup> Vgl. dazu das Londoner Protokoll betreffend die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin, das am 12. September 1944 zwischen Großbritannien, den USA und der UdSSR geschlossen wurde und dem Frankreich am 26. Juli 1945 beitrat; DOKUMENTE DES GETEILTEN DEUTSCHLAND, Bd. 1, S. 25–27.

<sup>4</sup> Vgl. dazu das Schreiben der Drei Mächte vom 12. Mai 1949; Dok. 12, Anm. 19.

- Tätigkeit des Bundespräsidenten, des Bundeskanzlers, der Bundesminister und sonstiger Bundesbeamten,
- Aktivität der Flüchtlingsverbände,
- Rüstungsproduktion Westberliner Firmen,
- Rekrutierung von Soldaten für die Bundeswehr,
- gegen sozialistische Staaten gerichtete Propagandaaktivität.

Hier liege der Schlüssel zur Lösung aller Probleme.

6) Abrassimow erkannte auch diesmal die Notwendigkeit von Verbindungen West-Berlins zur Außenwelt an. Die Sowjetunion selbst wünsche eine Erweiterung der Handelskontakte und des kulturellen Austauschs mit West-Berlin. Bedauerlicherweise hätten jedoch die britischen Behörden die Errichtung eines sowjetischen Handelsbüros in ihrem Sektor verhindert.<sup>5</sup>

7) West-Berlin könne ein Konsulat in Moskau errichten, vorausgesetzt, daß auch die UdSSR ein Konsulat in West-Berlin eröffnen könne.

Die Feststellung des amerikanischen Botschafters, daß West-Berlin im Ausland durch die Bundesregierung vertreten werde, wurde von Abrassimow in seiner Replik zurückgewiesen. Der Senat sei in Art. 43 der Berliner Verfassung beauftragt, West-Berlin zu vertreten.<sup>6</sup> Die Zuständigkeitsanmaßungen der Bundesrepublik stünden dem entgegen.

8) Zum Vorschlag der Alliierten, einen ständigen Kontrollmechanismus für die Zugangswege einzurichten, sagte Abrassimow, statt einer solchen Institution könnten die vier Botschafter (oder ihre Mitarbeiter) ad hoc zusammentreten, wenn dafür eine Notwendigkeit bestehe.

9) Die amerikanische Beschwerde, daß in letzter Zeit mehrfach Passagierflugzeuge in den Luftkorridoren durch sowjetische Flugzeuge gestört worden seien, wurde von Abrassimow zurückgewiesen. Sowjetische Flugzeuge führten zwar gemäß ihrer Rechte Übungsflüge über dem Gebiet der DDR durch, berührten

<sup>5</sup> Ministerialdirigent Sahn notierte am 3. Mai 1968: „Seit einem Jahr bemüht sich die sowjetische Botschaft in Ostberlin beim Senat von Berlin und bei den Drei Mächten um die Zulassung eines sowjetischen Handelsbüros in West-Berlin. Es soll mehrere sowjetische Außenhandelsorganisationen vertreten und nach deutschem Privat- bzw. Handelsrecht errichtet werden. [...] Nachdem die Angelegenheit in der Bonner Vierergruppe zur Diskussion gestellt worden war, erhielt der amerikanische Botschafter McGhee Ende März von der Regierung in Washington den Auftrag, die Bundesregierung, den Senat von Berlin und den sowjetischen Botschafter in Ostberlin, Abrassimow, wie folgt über die amerikanische Haltung zu unterrichten: Die amerikanische Regierung sei unter den gegebenen Umständen gegen jede weitere sowjetische Präsenz in West-Berlin. Die Sowjetunion zeige sich zur Zeit in Berlin nicht kooperativ, sondern beeinträchtige ein Klima der Entspannung durch Maßnahmen wie die Überflüge von MIGs über West-Berlin, die Duldung von Reisebeschränkungen von und nach Berlin durch DDR-Behörden, die Verstärkung der Propagandakampagne gegen West-Berlin und die Bundesrepublik Deutschland, die unfreundliche Haltung gegenüber der Bundesregierung. Es bestehe daher zur Zeit kein geeignetes Klima für ein westliches Entgegenkommen der aufgezeigten Art gegenüber der Sowjetunion. Im übrigen dürfe es den Sowjets nicht schwerfallen, ihre wirtschaftlichen Angelegenheiten wie bisher von Ostberlin aus zu erledigen.“ Vgl. VS-Bd. 5752 (V 1); B 150, Aktenkopien 1968.

Vgl. dazu auch AAPD 1968, I, Dok. 103.

<sup>6</sup> Artikel 43, Absatz 1 der Verfassung von Berlin vom 1. September 1950: „Der Regierende Bürgermeister vertritt Berlin nach außen. Er führt den Vorsitz im Senat und leitet seine Sitzungen. Bei Stimmengleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag.“ Vgl. VERORDNUNGSBLATT FÜR GROSS-BERLIN 1950, Teil I, S. 436.

dabei aber nicht die Luftkorridore. Die Sowjetunion sei jedoch bereit, künftig Übungsflüge in größerer Entfernung von den Korridoren zu halten. In einem der beanstandeten Fälle seien die sowjetischen Flugzeuge übrigens 2 km über dem Korridor geflogen.

10) Die kürzlich erhöhte Steuerausgleichsabgabe der DDR<sup>7</sup> rechtfertigte Abrassimow mit einem Hinweis auf die westdeutsche Beförderungssteuer<sup>8</sup>, die auch für die Benutzung der Straßen der DDR erhoben werde.

11) Abrassimow betonte erneut sein Interesse an einer westlichen Reaktion auf die beiden von ihm am 28. April 1970 erwähnten Modelle einer Vereinbarung über West-Berlin.<sup>9</sup> Er verhehle nicht, daß die Sowjetunion dem ersten Modell (vertragliche Fixierung des Status West-Berlins als selbständige politische Einheit) den Vorzug gebe.

Eine ausführliche Darstellung der Erklärung Abrassimows folgt.<sup>10</sup>

Hiermit über den Herrn Staatssekretär<sup>11</sup> dem Herrn Minister<sup>12</sup> mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt.

Lahn

Eine britische Zusammenstellung der wichtigsten Punkte der Erklärung Abrassimows sowie eine erste Analyse der britischen Botschaft sind beigefügt.<sup>13</sup>

**VS-Bd. 4481 (II A 1)**

<sup>7</sup> Im Zuge der Regelungen im Reise- und Transitverkehr vom 11. Juni 1968 führte die DDR eine Steuerausgleichsabgabe für Beförderungsleistungen von Unternehmen der Bundesrepublik und aus Berlin (West) auf Straßen und Wasserstraßen der DDR ein. Für den Wortlaut der Anordnung vgl. GESETZBLATT DER DDR 1968, Teil II, S. 332f.

Am 21. April 1970 gab die DDR eine Erhöhung der Steuerausgleichsabgabe bekannt. Für den Wortlaut der Anordnung Nr. 2 über die Erhebung einer Steuerausgleichsabgabe für Beförderungsleistungen westdeutscher und Westberliner Unternehmen auf Straßen und Wasserstraßen vgl. GESETZBLATT DER DDR 1970, Teil II, S. 250.

<sup>8</sup> Für den Wortlaut des Gesetzes vom 28. Dezember 1968 über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs (Beförderungssteuer) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1968, Teil I, S. 1461–1465.

<sup>9</sup> Zum zweiten Vier-Mächte-Gespräch über Berlin vom 28. April 1970 vgl. Dok. 193.

<sup>10</sup> Für die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn vom 20. Mai 1970 vgl. Dok. 224.

<sup>11</sup> Hat Staatssekretär Harkort am 19. Mai 1970 vorgelegen.

<sup>12</sup> Hat laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats Hallier vom 21. Mai 1970 Bundesminister Scheel vorgelegen.

<sup>13</sup> Dem Vorgang beigefügt. Vgl. VS-Bd. 4481 (II A 1).

**Gespräch des Bundeskanzlers Brandt  
mit dem türkischen Außenminister Çaglayangil**

**Z A 5-60.A/70 VS-vertraulich**

**18. Mai 1970<sup>1</sup>**

Der Herr Bundeskanzler empfing am 18. Mai 1970 um 17.30 Uhr den türkischen Außenminister, Herrn Çaglayangil, zu einem Gespräch in seiner Dienstvilla. Außer dem türkischen Botschafter in Bonn<sup>2</sup> waren Botschafter Dr. Schwarzmüller (AA) und LR Dr. Schilling anwesend.

Der Herr *Bundeskanzler* dankte seinem Gesprächspartner für dessen Besuch, der gewiß der Pflege guter persönlicher Kontakte diene. Er erinnere sich gern an seinen eigenen Besuch in der Türkei im Vorjahr.<sup>3</sup>

Der *türkische Außenminister* bedankte sich für die Gelegenheit zu diesem Gespräch und gab der Hoffnung Ausdruck, den Herrn Bundeskanzler bald wieder in der Türkei empfangen zu können, wobei man ihm andere Landesteile zeigen wolle.

Der Herr *Bundeskanzler* erwiderte, er hoffe dazu Gelegenheit zu haben, obwohl die derzeitige außen- und innenpolitische Lage seine Anwesenheit zu Hause erforderlich mache. Im übrigen erwarte man den Besuch des türkischen Staatspräsidenten vom 20. bis 24. Oktober in der Bundesrepublik.<sup>4</sup> Man freue sich auf diesen Besuch und wolle dem Herrn Staatspräsidenten dabei Gelegenheit geben, nicht nur offizielle Persönlichkeiten, sondern auch Landsleute zu begrüßen, die als Gastarbeiter in der Bundesrepublik tätig sind.

Der *Außenminister* trug sodann türkische Auffassungen zu internationalen Fragen vor. Er bezog sich dabei auf die Gipfelkonferenz von Izmir (Iran-Pakistan-Türkei)<sup>5</sup> sowie auf seine Gespräche in Washington<sup>6</sup> und Warschau<sup>7</sup>.

1 Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Legationsrat I. Klasse Merten am 20. Mai 1970 gefertigt.

2 Oguz Gökmen.

3 Bundesminister Brandt besuchte vom 22. bis 28. Mai 1969 die Türkei.

4 Präsident Sunay besuchte vom 19. bis 24. Oktober 1970 die Bundesrepublik. Für das Gespräch mit Bundeskanzler Brandt am 20. Oktober 1970 vgl. Dok. 481.

5 Die Präsidenten Sunay und Yahya Khan sowie Schah Reza Pahlevi trafen sich am 6./7. Mai 1970 in Izmir. Für den Wortlaut des Kommuniqués vom 8. Mai 1970 vgl. Referat I A 4, Bd. 423.

6 Der türkische Außenminister Çaglayangil nahm an der CENTO-Ministerratstagung am 14./15. Mai 1970 in Washington teil.

7 Der türkische Außenminister hielt sich vom 30. März bis 4. April 1970 in Polen auf. Botschafter Thierfelder, Ankara, berichtete am 11. April 1970, nach Auskunft des türkischen Außenministeriums habe die polnische Regierung in den Gesprächen mit Çaglayangil der Europäischen Sicherheitskonferenz und der Deutschland-Frage „absoluten Vorrang“ eingeräumt: „Zu der Oder-Neiße-Linie habe polnische Seite vorgetragen, deutsche Behauptung, Regelung deutsch-polnischer Grenze sei Friedensvertrag vorbehalten, sei unzutreffend, Potsdamer Abkommen spreche tatsächlich nur von friedensvertraglicher Regelung, dies brauche nicht unbedingt Friedensvertrag zu sein. Auf türkische Fragen, warum Polen überhaupt so großen Wert auf Anerkennung Oder-Neiße-Linie durch Bundesregierung lege, obwohl es doch keine gemeinsame Grenze mit Bundesrepublik habe, sei erwidert worden, Potsdamer Abkommen gehe von Deutschland als Einheit aus. Da einheitlicher Staat nicht mehr bestehen, wolle Polen Anerkennung beider Staaten, die anstelle einheitlichen Deutschlands getreten seien.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 244; Referat I A 4, Bd. 423.

Anläßlich der erwähnten Konferenz habe man sich sehr besorgt über die Nahost-Krise gezeigt. Diese Besorgnisse habe man in einer Botschaft an Präsident Nixon und Ministerpräsident Kossygin mit der Bitte verbunden, eine friedliche Lösung zu suchen, bevor der Konflikt ausuferne und unübersehbare Gefahren heraufbeschwöre. Der Text dieser Botschaft sei im Auswärtigen Amt hinterlegt worden.<sup>8</sup>

In Washington habe er in Anwesenheit des iranischen Außenministers<sup>9</sup> und des pakistanischen Botschafters<sup>10</sup> das gleiche Thema mit Präsident Nixon und State Secretary Rogers erörtert. Man sei einer Meinung gewesen.

Es gebe im Nahost-Konflikt zwei Aspekte zu bedenken: Zunächst die Tatsache, daß es auch vor dem Junikrieg<sup>11</sup> ein Palästinaproblem und eine daraus resultierende Krise zwischen Israel und den arabischen Staaten gegeben habe. Sodann kämen als zweiter Aspekt die Ergebnisse des Junikrieges dazu. Wolle man eine Lösung anstreben, die beiden Aspekten gerecht werde, gerate man in große Schwierigkeiten. Das Problem könne aber schon deshalb nicht ewig andauern, weil die arabischen Länder im Laufe der Zeit immer stärker dazu neigten, zwischen Ländern, die ihnen geholfen haben und solchen, die dies nicht taten, zu unterscheiden. Es müsse jetzt etwas getan werden, um zu vermeiden, daß der Einfluß und das Prestige aller westlichen Länder in den arabischen Staaten verloren gehe. Es bestehe die Gefahr, daß eine große nationalistische Bewegung wie seinerzeit in Algerien entstehe. Schon jetzt käme Kommando-Unternehmen mehr Bedeutung zu als politischen Maßnahmen. Die Fragestellung, ob zunächst Israel Truppen abziehen müßte, damit es zum Frieden komme, oder ob zunächst Frieden geschlossen werden müsse, damit Israels Truppen abzögen, führe zu einem gefährlichen Circulus vitiosus. Als Nachbarland müsse die Türkei sich mehr und mehr Sorgen machen; das Problem werde ständig explosiver. Präsident Nixon sei gleichfalls sehr besorgt und keineswegs optimisch. Die Meinungsdivergenzen zwischen Israel und den Arabern seien einfach zu groß.

Indifferenz müsse in dieser Lage zu neuen Sorgen führen. Er glaube nicht, daß man die Suche nach einer Lösung nur der SU und den USA überlassen solle, auch nicht den alleinigen Initiativen der Vier Mächte. Er wolle anregen, daß eine Gruppe von fünf oder sechs Ländern, zu denen Israel und die arabischen

8 Am 8. Mai 1970 übergab die türkische Botschaft in Bonn dem Auswärtigen Amt den Wortlaut eines Schreibens der Präsidenten Sunay und Yahya Khan sowie des Schahs Reza Pahlevi vom 8. Mai 1970 an Präsident Nixon und Ministerpräsident Kossygin über den Nahost-Konflikt. Darin sprachen sie sich für einen Rückzug der israelischen Truppen aus den seit Juni 1967 besetzten Gebieten gemäß der Resolution Nr. 242 des UNO-Sicherheitsrats vom 22. November 1967 aus: „The need for this action has been rendered even more urgent since then. We are convinced that it will create an appropriate atmosphere in the region leading to an eventual peaceful settlement. We, therefore, urge Your Excellency to exercise the undeniably great influence of your country towards that objective.“ Vgl. Referat I A 4, Bd. 423.

9 Der iranische Außenminister Zahedi nahm an der CENTO-Ministerratstagung am 14./15. Mai 1970 in Washington teil.

10 Agha Hilaly.

11 Am 5. Juni 1967 griffen israelische Streitkräfte ägyptische Truppen auf der Sinai-Halbinsel an und nahmen einen Tag später den Gaza-Streifen und den jordanischen Teil von Jerusalem ein. Am folgenden Tag ordnete das Oberkommando der ägyptischen Streitkräfte die Sperrung des Suez-Kanals an. Die Kampfhandlungen fanden am 10. Juni 1967 mit der Besetzung der Sinai-Halbinsel und des Gebietes westlich des Jordans durch Israel ein vorläufiges Ende. Vgl. dazu auch AAPD 1967, II, Dok. 207 und Dok. 208.

Staaten gleichermaßen Vertrauen hätten, nicht als Mittler, sondern als Schiedsrichter nach einer Formel suchen sollten, die nicht darin bestehe, daß aus Großmachtposition Druck auf beide Seiten ausgeübt werde.

Mit Präsident Nixon habe man auch die Frage der Waffenlieferungen an beide Seiten besprochen. Angesichts der explosiven Lage müsse eine Fortdauer dieser Lieferung zwangsläufig zu einem bewaffneten Konflikt führen. Hier wie bei anderen Fragen habe er feststellen können, daß Präsident Nixon stark durch die innenpolitische Lage der USA beeinflußt sei.

Der Minister berichtete sodann von seinem Besuch in Warschau. Dort sei sehr viel über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen gesprochen worden. Auf seine Frage, wie es mit dem deutsch-polnischen Dialog stehe, habe man ihm gesagt, man habe durchaus Vertrauen in die Persönlichkeit des derzeitigen Bundeskanzlers und wisse, daß dieser eine Lösung wolle. Er habe aber interne Schwierigkeiten und verfüge insgesamt nicht über viel Spielraum. Hauptproblem für Polen sei die Grenzfrage.

Der Minister habe dann die Frage gestellt, ob man denn nicht glaube, daß die BRD mit ihrem Angebot auf Gewaltverzicht die heutigen Grenzen respektieren wolle? Darauf habe man bejahend geantwortet, allerdings mit dem Hinweis, man befürchte, daß bei Friedensverhandlungen die Grenzfrage von neuem auf den Tisch käme. Man wolle sie daher vorher ein für alle Male regeln. Persönlich glaube er, daß auch die polnische Seite um einen Kompromiß bemüht sei. Aus seinen Gesprächen mit dem Ministerpräsidenten<sup>12</sup>, dem Außenminister<sup>13</sup> und anderen Persönlichkeiten habe er den Eindruck gewonnen, daß Polen eine Annäherung an den Westen schon aus wirtschaftlichen Gründen suche. Man wisse, daß die SU das Wirtschaftspotential der polnischen Nation ausbeute.

Die SU habe ihrerseits große Probleme mit ihrer „Intelligentsia“, im wirtschaftlichen Bereich und vor allem im Hinblick auf China. Es sei also nicht auszuschließen, daß man zur Zeit Konzessionen seitens der SU einhandeln könne. Dies sei eine Frage des „timing“: Ihm sei eine deutsche Spruchweisheit bekannt, die besage, daß eine Bank, die in Schwierigkeiten gerate, gleich daran gehe, ihr Gebäude innen und außen auszugestalten. Er glaube, daß die SU sich in einer solchen Lage befindet. Daher solle man auf der nächsten Tagung des NATO-Rates in Rom<sup>14</sup> grundlegende Beschlüsse fassen, um bei der Öffentlichkeit den Eindruck zu vermeiden, daß nur das sozialistische Lager für Frieden und Sicherheit eintrete, nicht jedoch die NATO-Mitgliedstaaten.

Der Minister ging sodann auf türkische Probleme im Zusammenhang mit der EWG ein. Er wolle dafür danken, daß die BRD sich stets als Förderer der türkischen Interessen erwiesen habe. Die Türkei stehe vor Schwierigkeiten im landwirtschaftlichen Bereich und kleineren Schwierigkeiten auf anderen Gebieten. Einzelheiten darüber seien dem Auswärtigen Amt bekannt.<sup>15</sup> Er sei dem Herrn

12 Józef Cyrankiewicz.

13 Stefan Jędrychowski.

14 Zur NATO-Ministerratstagung am 26./27. Mai 1970 vgl. Dok. 240 und Dok. 244.

15 Am 14. Mai 1970 berichtete Botschafter Sachs, Brüssel (EG), der türkische Ständige Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften, Muezzinoglu, habe dem Ausschuß der Ständigen Vertreter der EG-Mitgliedstaaten ein Aide-mémoire übergeben, in dem die türkischen Vorstellungen für ein Zusatz- und ein Finanzprotokoll zu dem Assoziierungsabkommen vom 12. September 1963 zwischen

Bundeskanzler sehr dankbar, wenn dieser darauf hinwirken wolle, daß die deutsche Unterstützung der Türkei weiterhin erhalten bliebe, schon damit nicht der Eindruck entstehe, wie dies aus allerdings unzutreffenden Presseveröffentlichungen angeklungen sei, die neue Bundesregierung sorge sich weniger um die türkischen Interessen als die vorherige.

Abschließend ging der Minister auf das Problem Zypern ein. Die Verhandlungen zwischen den zwei Volksgruppen gingen weiter, allerdings nicht im positiven Sinne, weil die griechische Seite weiterhin für Enosis<sup>16</sup> eintrete und die Insel in einen griechischen Staat umwandeln wolle. Dies sei aber unmöglich. Obgleich die zyprische Regierung die Verfassung<sup>17</sup> verletze, Abgeordnete verjage und versuche, durch eine Teilung der beiden Volksgruppen ein fait accompli zu schaffen, habe man die Hoffnung, daß die Verhandlungen nicht scheiterten. Die zyprische Regierung sei im übrigen zu behandeln als eine Regierung *de facto*, nicht jedoch *de jure*.

Was die Beziehungen zwischen Griechenland und der Türkei anbelange, sei es, vor allem dank der Weitsicht des griechischen Außenministers Pipinelis, zu einer Besserung gekommen. Allerdings beunruhigten die Bemühungen der Junta, mit allen Mitteln Waffen zu kaufen, in starkem Maße die öffentliche Meinung in der Türkei. In diesem Zusammenhang hätte türkische Zeitungen auch die Lieferung deutscher U-Boote<sup>18</sup> und französischer Mirage-Jäger an Griechenland<sup>19</sup> aufgegriffen. Gewiß wünsche man sich einen starken NATO-Partner Griechenland; eine entstehende Unausgewogenheit zwischen den türkischen und griechischen Streitkräften müsse aber zu Schwierigkeiten führen.

Der Herr *Bundeskanzler* nahm sodann zu den Darlegungen des Ministers wie folgt Stellung:

1) Er teilte die Sorgen des Ministers hinsichtlich des Nahost-Konflikts. Es sei

*Fortsetzung Fußnote von Seite 798*

der EWG und der Türkei erläutert seien: „1) Verbesserung des Angebots der Gemeinschaft bei Baumwollgarnen, anderen Baumwollgeweben und handgeknüpften Teppichen; 2) Verzicht der Gemeinschaft auf einen beschleunigten Zollabbau bei bestimmten Rohstoffen und Investitionsgütern [...] ; 3) Verzicht der Gemeinschaft auf einen automatischen Kalender für die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen; 4) Gleichbehandlung mit Griechenland bei Wein und Tabak; 5) Bei Zitrusfrüchten soll der Zollabbau weiter gehen als gegenüber Spanien und Italien (Botschafter Müezzinoglu teilte mir bei einem Besuch mit, daß die Türkei in dieser Frage bilaterale Kontakte mit Italien aufgenommen habe, die am Rande der NATO-Tagung in Rom fortgesetzt werden sollten.); 6) Diskussion auf Ministerebene über die Höhe der Finanzhilfe.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1280; Referat I A 2, Bd. 1493.

16 Griechisch: Vereinigung. Der Begriff „Enosis“ ging in seiner politischen Bedeutung auf die im 19. Jahrhundert aus dem Widerstand gegen die osmanische Herrschaft entstandene Enosis-Bewegung der griechischen Bevölkerungsmehrheit auf Zypern zurück, die für eine staatliche Vereinigung mit Griechenland eintrat.

17 Für den Wortlaut der Verfassung Zyperns vom 6. April 1960 vgl. CONSTITUTIONS OF NATIONS, III, S. 138–213.

18 Zum Bau von vier U-Booten für Griechenland durch die Howaldtwerke-Deutsche Werft AG vgl. Dok. 86, Anm. 23.

19 Botschafter Limbourg, Athen, berichtete am 17. Februar 1970: „1) Griechische Presse veröffentlichte erstmals 14.2.1970 Mutmaßungen über Ankauf von Mirage für griechische Luftwaffe. Es wird von 30 Flugzeugen gesprochen. 2) Im allgemeinen gut unterrichtete und zuverlässige Quelle hält Verhandlungen in Paris für durchaus möglich, ebenso den Abschluß eines Liefervertrages. 3) Militäratt[aché] hält Verhandlungen für wahrscheinlich, endgültigen Kauf aber für unwahrscheinlich, weil Möglichkeiten der griechischen Luftwaffe überfordert würden, neben derzeitigen neun Flugzeug-Typen einen weiteren völlig neuen Typ einzuführen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 67; VS-Bd 1833 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1970.

schon schwierig, einen Ansatzpunkt zu erarbeiten, von dem aus man sich nützlich betätigen könne. Wenn die von dem Minister vorgeschlagene Methode, eine Gruppe von fünf oder sechs Ländern, die bei Israel und den arabischen Staaten Vertrauenskredit besäßen, solle sich einschalten, Aussichten auf Erfolg biete, könne man mit deutscher Unterstützung rechnen.

Mit Präsident Nixon habe er vor der Ausweitung des Indochinakrieges<sup>20</sup> über das Problem gesprochen.<sup>21</sup> Die Auffassungen seien sich sehr nahe: Nach allem, was geschehen sei, könne man Israel nicht untergehen lassen, müsse aber versuchen, mit den Arabern, vor allem mit den gemäßigten, Brücken für die Zukunft zu bauen. Der Herr Bundeskanzler wies dann auf Kontakte mit arabischen Politikern in den letzten Monaten hin.

Im Zusammenhang mit der Nahostkrise wolle er auch einige Bemerkungen zur Lage im Mittelmeerraum und der Präsenz der SU in dieser Region machen. Es sei zu begrüßen, daß Frankreich sich in stärkerem Maße als bisher mit diesen Fragen befasse. Er habe mit Präsident Pompidou darüber gesprochen.<sup>22</sup> Man sei sich darüber einig, daß Frankreich sich bemühen solle, eine engere Zusammenarbeit – wenn das nicht mehr möglich sei, müsse man sich dabei zur Zeit auf das Wirtschaftliche beschränken – zwischen Westeuropa und den nordafrikanischen Anliegerstaaten des Mittelmeers herbeizuführen. Trotz aller politischer Schwierigkeiten aus der Vergangenheit müsse man dabei auch Spanien einbeziehen. Schwieriger sei dies mit Italien wegen der politischen Labilität dieses Landes. Freilich gehe es der Wirtschaft Italiens gut, so daß der Eindruck entstehen könnte, eine blühende Wirtschaft bedürfe gar keiner Regierung. Jedenfalls werde er sich bei einem geplanten Besuch in Rom<sup>23</sup> bemühen, die italienische Politik für eine aktiveren Präsenz Westeuropas im Mittelmeerraum zu gewinnen.

Der Herr Bundeskanzler erläuterte sodann die Tätigkeit der BRD in Staaten wie Tunesien, Marokko, Algerien. Sie sei nur eine Ergänzung dessen, was Frankreich dort aufgrund seiner Verbindungen leiste. Mißverständnisse gebe es in dieser Hinsicht nicht mehr.

2) Der Herr Bundeskanzler dankte dem Minister für dessen Schilderung seiner Warschauer Eindrücke. Er erläuterte den politischen Zusammenhang, in dem man die Gespräche mit Moskau, Warschau und – als schwierigsten Punkt – mit Ostberlin, sodann die Gespräche der drei Westmächte mit der SU über Berlin sehen müsse. All dies benötige viel Zeit. Er schloß mit dem Hinweis, daß es Ziel der deutschen Politik sein müsse, den großen Zusammenhang darzustellen und daß man auf keiner Linie Erfolg haben könne, wenn aus den Gesprächen über Berlin keine Zusicherungen erwachsen sollten.

3) Der Herr Bundeskanzler begrüßte den Vorschlag des Ministers, die NATO solle sich über eine europäische Konferenz beraten. Es gehe in der Tat darum,

20 Zu den Kampfhandlungen in Kambodscha vgl. Dok. 138, Anm. 13.

21 Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Nixon am 10/11. April 1970 in Washington vgl. Dok. 153.

22 Die deutsch-französischen Konsultationsbesprechungen fanden am 30./31. Januar 1970 in Paris statt. Für das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Präsident Pompidou vgl. Dok. 29.

23 Bundeskanzler Brandt hielt sich vom 12. bis 14. Juli 1970 in Italien auf. Für das Gespräch mit Ministerpräsident Rumor am 14. Juli 1970 vgl. Dok. 307.

daß die Gedanken der Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa nicht in die falschen Hände geraten. Im übrigen spreche man in der BRD von einer Konferenz über die Sicherheit in Europa, um deutlich zu machen, daß nicht nur die SU, sondern auch die USA mit am Tisch sitzen müßten. Die NATO solle hier keine defensive, sondern eine aktive Haltung einnehmen.

4) Die BRD werde die Türkei weiterhin im Rahmen der Assoziation mit der EWG<sup>24</sup> unterstützen. Zusammenarbeit und Hilfe würden im Rahmen der verfügbaren Möglichkeiten weitergeführt. Eine erweiterte EWG dürfe im übrigen auch eine stärkere Ausrichtung nach außen an den Tag legen.

5) Im Zusammenhang mit Zypern und Griechenland erläuterte der Herr Bundeskanzler die deutsche Einstellung gegenüber dem türkischen Bevölkerungsteil und erklärte, deutscherseits richte man sich nicht einseitig auf die Mehrheitsbevölkerung aus. Er wies sodann auf die Schwierigkeiten hin, die die BRD wie alle anderen Bündnispartner mit Griechenland habe. Ob der großen Zahl griechischer Gastarbeiter in der BRD schlage sich bei uns auch die griechische Innenpolitik nieder. Die Lieferung von U-Booten sei unabhängig von den (inzwischen eingestellten) Waffenlieferungen<sup>25</sup> zu sehen. Es handle sich um einen kommerziellen Vorgang aus der Übertragung von Lizenzen an Griechenland nach einer Empfehlung der NATO an die WEU. Er hoffe, daß dieses Geschäft zu keinerlei Mißdeutungen in der Türkei führe. Immerhin sei die eher zurückhaltende Einstellung der BRD gegenüber dem griechischen Regime bekannt.

Der *türkische Außenminister* wies noch einmal auf die schwierigen Fragen des Nahen Ostens hin. Israel könne nicht auf die Dauer Nutzen ziehen aus der Spaltung des arabischen Lagers in Progressisten und Monarchisten. Die Monarchien in Jordanien und Saudi-Arabien seien stark gefährdet. Es drohe die Annexion aller Ölquellen durch die Progressisten. Israel müsse auch diese Aspekte bedenken.

Abschließend bat der Minister um weitere deutsche Hilfe im Konsortium.<sup>26</sup> Die Türkei befindet sich nunmehr in einer Startposition. Einem aufblühenden Baum dürfe man das Wasser nicht abgraben. Dem Herrn Bundeskanzler wünsche er für das Treffen in Kassel<sup>27</sup> Erfolg und gute Ergebnisse.

Das Gespräch endete um 18.50 Uhr.

**Bundeskanzleramt, AZ: 221-30 100 (56), Bd. 34**

24 Die EWG und die Türkei schlossen am 12. September 1963 ein Assoziierungsabkommen. Für den Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1964, Teil II, S. 510-579.

25 Zur Einstellung der Verteidigungshilfe an Griechenland vgl. Dok. 86, Anm. 24.

26 Das am 31. Juli 1962 geschaffene Türkei-Konsortium der OECD koordinierte Maßnahmen der Finanzhilfe. 1970 beliefen sich die Zusagen an die Türkei auf 135,2 Mio. US-Dollar. Ministerialdirektor Herbst vermerkte dazu: „Die in den vorangehenden Jahren sich abzeichnende rückläufige Tendenz setzte sich – wenn auch weniger ausgeprägt – fort. Wie im Vorjahr steht auch in diesem Jahr die Bundesrepublik unter den Geberländern an erster Stelle (Höhe der Finanzhilfe: 47,9 Mio. \$) vor den Vereinigten Staaten (40 Mio. \$), Frankreich (18,7 \$), Italien (15 Mio \$) und Großbritannien (8,4 Mio \$), wobei die Konditionen der französischen und italienischen Hilfe weiterhin härter als die Konditionen der deutschen, amerikanischen und britischen Hilfe sind.“ Vgl. die Aufzeichnung vom 9. Juli 1970; Referat III A 5, Bd. 815.

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

214

**Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z. Z. Moskau,  
an Bundesminister Scheel**

**Z B 6-1-14015/70 geheim**  
**Fernschreiben Nr. 730**  
**Citissime**

**Aufgabe: 18. Mai 1970, 18.00 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 18. Mai 1970, 16.24 Uhr**

Nur für BM und StS<sup>2</sup>

Delegationsbericht Nr. 5

Arbeitsgespräch mit Botschafter Falin und Tokowinin. Auf unserer Seite Staatssekretär und Botschafter<sup>3</sup>. Und je ein Dolmetscher. Dauer 1½ Stunden.

Es wird morgen, in dieser Zusammensetzung, um 10 Uhr fortgesetzt. Je nach der Arbeitslage kann es auch auf den Nachmittag verlängert werden, so daß dann Delegationssitzung mit Gromyko auf den Mittwoch verschoben würde.<sup>4</sup>

Besprochen wurde allein<sup>5</sup> die Formulierung der Ziffer 3.<sup>6</sup> Es läßt sich bei dem augenblicklichen Stand darüber nur sagen, daß die Haltung Falinsverständigungsbereit ist. Er erklärte ausdrücklich, daß seine Seite ernsthaft bemüht sei, zu einem positiven Ergebnis zu kommen, und daß die Einigung über die Ziffer 3 identisch sei mit der Bereitschaft, einen deutschen Brief zur Wiedervereinigung zu akzeptieren.

Ich habe entwickelt, daß für uns die „Anerkennung“ der Oder-Neiße-Linie nicht in Frage kommen könne, zumal auch nicht die drei Westmächte eine solche Anerkennung vorgenommen hätten. Wir könnten uns nur auf die Formel verständigen, die wir auch in Warschau vorgeschlagen haben.<sup>7</sup>

Es stellte sich heraus, daß Falin bereit war, über Formulierungen zu diskutieren, die in unserem Sinne die bisher bekannte Formulierung verbessern würden. Wir werden morgen die Ziffer 3 zu erledigen versuchen.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat Schönfeld vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn Dir[ektor] Abt[eilung] II mit der B[ü]tte um Übernahme. (Exemplar) 2 B[undesk]anzler]a[mt].“

Hat dem Vertreter des Ministerialdirektors Ruete, Ministerialdirigent Lahn, am 19. Mai 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Referat II A 4 verfügte.

<sup>2</sup> Hat Staatssekretär Harkort am 19. Mai 1970 vorgelegen.

<sup>3</sup> Helmut Allardt.

<sup>4</sup> Für das Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 20. Mai 1970 in Moskau vgl. Dok. 222.

<sup>5</sup> Korrigiert aus: „allen“.

<sup>6</sup> Für den Arbeitstext vom April 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR vgl. Dok. 196.

<sup>7</sup> Egon Bahr berichtete dazu im Rückblick: „Meinem Argument, ich könnte zur Grenzfrage in Moskau nur vertreten, was wir auch Warschau vorschlagen, begegnet Falin unter vier Augen, die Polen würden wie die Sowjets auf Anerkennung bestehen. Das bedeutet, der gute Duckwitz kommt in Warschau nicht weiter; entschieden wird in Moskau.“ Vgl. BAHR, Zeit, S. 316f.

<sup>8</sup> Am 19. Mai 1970 fanden zwei Gespräche zwischen Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, und dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, in Moskau statt. Über das zweite Gespräch berichtete Bahr: „Dabei wurde Ziffer 6, von ihm ad referendum, abgeschlossen. In Ziffer 3 wurden Annäherungen erzielt. Die Arbeitssitzung wird morgen um 11 Uhr fortgesetzt.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 739; VS-Bd. 4626 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

Zum Gespräch von Bahr mit Falin am 20. Mai 1970 in Moskau vgl. Dok. 219 und Dok. 220.

Es ist offensichtlich, daß der Besuch der DDR-Delegation am Freitag<sup>9</sup> nicht zu einer Verhärtung der sowjetischen Haltung uns gegenüber geführt hat. Aus einer Bemerkung Falins war zu entnehmen, daß Ulbricht zur Erholung noch hiergeblieben ist. Ich bitte, dies aber nicht zu benutzen.

[gez.] Bahr

**VS-Bd. 4626 (II A 4)**

215

### **Botschafter Sarrazin, Seoul, an das Auswärtige Amt**

**Fernschreiben Nr. 114**

**Cito**

**Aufgabe: 19. Mai 1970<sup>1</sup>**

**Ankunft: 19. Mai 1970, 08.22 Uhr**

Betr.: Besuch von Bundesminister Scheel in Korea

1) Zum Abschluß seiner zweiten Asienreise<sup>2</sup> besuchte Bundesminister Scheel am 15./16. Mai die Republik Korea. Die Einladung zum Besuch des deutschen Außenministers war bereits während der Frank-Mission zur Beilegung der Verbringungsaffäre Januar 1969 angenommen worden.<sup>3</sup> Der Besuch von Bundesminister Scheel dokumentierte damit auch nach außen die Normalisierung der deutsch-koreanischen Beziehungen.

Koreanische Regierungsmitglieder bedauerten wiederholt die Kürze des 20-stündigen Besuchs. Sie hatten aber Verständnis, daß die Anwesenheit des Vizekanzlers und Bundesaußenministers bei den Vorbereitungen des Kasseler Treffens<sup>4</sup> unbedingt notwendig ist.

Der protokollarisch-gesellschaftliche Teil des Besuchs verlief programmgemäß. Die Reden des Bundesaußenministers bei den gesellschaftlichen Veranstaltun-

<sup>9</sup> Zum Gespräch zwischen Vertretern der DDR und der UdSSR am 15. Mai 1970 in Moskau vgl. Dok. 205, besonders Anm. 3.

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat Berendonck am 19. Mai 1970 vorgelegen.

<sup>2</sup> Bundesminister Scheel besuchte vom 7. bis 10. Mai 1970 Indonesien, vom 10. bis 12. Mai 1970 Malaysia und vom 12. bis 15. Mai 1970 Japan. Für das Gespräch mit dem japanischen Außenminister Aichi am 14. Mai 1970 in Tokio vgl. Dok. 204.

<sup>3</sup> Im Juni 1967 wurden 17 in der Bundesrepublik lebende Koreaner vom südkoreanischen Geheimdienst zur Ausreise in die Republik Korea (Südkorea) gezwungen. Dort wurden sie wegen Spionage, Kontaktaufnahme mit nordkoreanischen Agenten in Ost-Berlin und Reisen in die Demokratische Volksrepublik Korea (Nordkorea) z. T. zu hohen Haftstrafen sowie in zwei Fällen zum Tode verurteilt. Wiederholte Interventionen der Bundesregierung führten zur Freilassung von elf Personen. Vgl. dazu AAPD 1968, I, Dok. 54 und Dok. 143.

Ministerialdirektor Frank hielt sich vom 13. bis 18. Januar 1969 in der Republik Korea (Südkorea) auf. Im Mittelpunkt der Gespräche stand die Bemühung um Freilassung der letzten sechs inhaftierten Koreaner. Vgl. dazu AAPD 1969, I, Dok. 12.

<sup>4</sup> Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, am 21. Mai 1970 vgl. Dok. 226.

gen<sup>5</sup> fanden großes Interesse und Beachtung. Aus den Reden von koreanischer Seite ging besonders das große Ansehen hervor, das das deutsche Volk in Korea genießt.

2) Die beiden Außenminister unterzeichneten am 16.5. das deutsch-koreanische Kulturabkommen mit einem Unterzeichnungsprotokoll<sup>6</sup>, in dem die Deutschlektoren und -lehrer hinsichtlich der Privilegien den deutschen technischen Experten gleichgestellt werden, und die Regelung über die Einrichtung des Berufsausbildungsinstituts Pusan<sup>7</sup>. Beide Minister betonten in ihren Toasts, daß die Unterzeichnung der Abkommen die enge Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern auf kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet unterstreiche.<sup>8</sup>

3) In dem Arbeitsgespräch der Außenminister unter Teilnahme von Mitgliedern der Delegation und des Ministeriums schilderte Außenminister Choi die Bedrohung durch Nordkorea, das mit der Unterstützung der beiden Weltmächte Rotchina und Sowjetunion rechnen könne. Choi stellte die Unterschiede zwischen der Lage in Asien und Europa heraus. Er betonte die wesentlich militantere Natur des Kommunismus in Asien. Auf Aufforderung von Außenminister Choi erläuterte der Bundesaußenminister Stand und Ziele unserer Deutschland- und Ostpolitik.

Minister Choi dankte für die bisherige wirtschaftliche Unterstützung durch die Bundesrepublik Deutschland. Korea hoffe, daß die Wirtschaftshilfe fortgesetzt werde. Bundesminister sagte Fortsetzung der Hilfe im Rahmen des Möglichen zu, zumal Hilfe in Korea auf besonders fruchtbaren Boden falle. Minister Choi fragte, ob die Bundesregierung nicht auf die deutschen Firmen einwirken könne, den Handel mit Nordkorea einzustellen. Bundesaußenminister wies darauf hin, daß der deutsche Handel liberalisiert sei. Jedoch gebe es keine Kreditgarantie und keine Kreditfinanzierungen für die mit Nordkorea abgeschlossenen Geschäfte. Das bedeute eine Diskriminierung des Handels mit Nordkorea.

4) Die Probleme der Freisetzung bzw. Begnadigung der koreanischen [Inhaftierten] Chung und Kang sowie die angelaufene Einberufungsaktion von wehrdienstpflichtigen koreanischen Studenten besprachen die beiden Außenminister unter vier Augen in Gegenwart von Dolmetscher Weber. Auf das Gedächtnisprotokoll von Dolmetscher Weber wird Bezug genommen.<sup>9</sup> (Botschaft wäre für Übermittlung des Protokolls dankbar.)

5 Für den Wortlaut der Rede des Bundesministers Scheel anlässlich eines Abendessens am 15. Mai 1970 mit dem südkoreanischen Außenminister Choi Kyu Hah vgl. BULLETIN 1970, S. 656.

6 Für den Wortlaut des Kulturabkommens und des Protokolls vom 16. Mai 1970 zwischen der Bundesrepublik und der Republik Korea (Südkorea) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1972, Teil II, S. 1462–1465.

7 Die Vereinbarung vom 16. Mai 1970 zwischen der Bundesrepublik und der Republik Korea (Südkorea) sah die Errichtung eines Berufsausbildungszentrums in Pusan vor, in dem vor allem Fachkräfte in den Bereichen Elektrotechnik und Mechanik ausgebildet werden sollten. Die Bundesrepublik verpflichtete sich, sieben Fachkräfte zu entsenden und Ausrüstungsgegenstände im Wert von 3,745 Mio. DM zur Verfügung zu stellen. Für den Wortlaut der Vereinbarung vgl. Referat III B 7, Bd. 506.

8 Für den Wortlaut der Tischrede des Bundesministers Scheel anlässlich eines Frühstücks am 16. Mai 1970 mit dem südkoreanischen Außenminister Choi Kyu Hah vgl. BULLETIN 1970, S. 656 f.

9 In dem Gespräch mit Bundesminister Scheel am 16. Mai 1970 teilte der südkoreanische Außenminister Choi Kyu Hah mit, der Doktorand Chung Kyu Mung, der als letzter der 17 im Juni 1967 aus der Bundesrepublik zur Ausreise in die Republik Korea (Südkorea) gezwungenen Koreaner noch in Haft sei, werde im Laufe des Jahres 1970 freigelassen werden. Beziiglich der Einberufung von in

Bundesaußenminister sah nach seinem Gespräch mit Außenminister Choi keine Veranlassung, die Fälle während seines anschließenden Besuchs bei Präsident Park erneut anzusprechen.

5) Besuch bei Präsident Park, der sich von den vorgesehenen 30 Minuten auf 45 Minuten ausdehnte, verlief in aufgeschlossener und herzlicher Atmosphäre. Park erkundigte sich nach dem Befinden des ehemaligen Bundespräsidenten Lübke und erwähnte mit warmen Worten seinen eigenen Besuch in Deutschland<sup>10</sup> und Lübkes Besuch in Korea<sup>11</sup>.

Auf Aufforderung erläuterte Bundesminister Scheel auch dem Präsidenten die Ziele der Deutschland- und Ostpolitik. Präsident verwies auf die Unterschiede der Lage in Deutschland und Korea. Er führte aus, wenn sich in Korea in etwa zehn Jahren die Verhältnisse ähnlich entwickelt haben sollten, könne das für seine Regierung ebenfalls zu einer Überprüfung ihrer ablehnenden Haltung gegenüber Nordkorea führen.

Der Präsident kam von sich aus auf die seinerzeitig bedauerliche Trübung des Verhältnisses zu sprechen und sagte, er freue sich über die Beilegung der Kontroverse. Bundesminister Scheel erwiderte, beide Regierungen sollten hieraus die Lehre ziehen, daß auftauchende Schwierigkeiten sich am wirksamsten dadurch ausräumen ließen, daß der jeweiligen Situation im anderen Lande genügend Verständnis entgegengebracht werde.

6) Die Gesamtatmosphäre des Besuchs war gelockert und herzlich. Sie spiegelt die engen gegenseitigen Beziehungen wider. Trotz seiner Kürze war der Besuch politisch erfolgreich.

[gez.] Sarrazin

**Referat I B 5, Bd. 503**

*Fortsetzung Fußnote von Seite 804*

der Bundesrepublik befindlichen südkoreanischen Studenten zum Wehrdienst in der Republik Korea (Südkorea) bat Scheel, „ob in Härtefällen, z. B. Dienstuntauglichkeit, baldiger Abschluß des Studiums, nicht besondere Regelungen getroffen werden könnten, die den jeweiligen Besonderheiten Rechnung trügen. Außenminister Choi entgegnete, die gesetzlichen Bestimmungen gälten für alle Koreaner, auch für Studenten, die im Ausland studierten.“ Zur Frage des mit einer deutschen Staatsangehörigen verheirateten, am 29. Juni 1967 in der Republik Korea (Südkorea) verhafteten und wegen Spionage verurteilten Professors Kang Bin-Gou erklärte er, „sie finde die volle Aufmerksamkeit der Regierung, die im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten reagieren werde“. Vgl. VS-Bd. 2823 (I B 5); B 150, Aktenkopien 1970.

Am 15. August 1970 wurde Kang Bin-Gou aus der Haft entlassen. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Gehlhoff vom 25. August 1970; Referat I B 5, Bd. 552.

Chung Kyu Myung wurde am 25. Dezember 1970 aus der Haft entlassen. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 272 des Botschafters Sarrazin, Seoul, vom 26. Dezember 1970; Referat I B 5, Bd. 553.

<sup>10</sup> Präsident Park Chung Hee besuchte vom 7. bis 14. Dezember 1964 die Bundesrepublik. Vgl. dazu AAPD 1964, II, Dok. 376.

<sup>11</sup> Bundespräsident Lübke besuchte vom 2. bis 6. März 1967 die Republik Korea (Südkorea).

216

**Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z. Z. Moskau,  
an Bundesminister Scheel**

**Z B 6-1-14018/70 geheim**  
**Fernschreiben Nr. 732**  
**Citissime mit Vorrang**

**Aufgabe: 19. Mai 1970, 16.30 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 19. Mai 1970, 14.40 Uhr**

Nur für BM und StS<sup>2</sup> mit der Bitte um schnellstmögliche Übermittlung an den Bundeskanzler<sup>3</sup>.

Nur zur Information, keinesfalls zur Verwendung:

Nach für DDR-Delegation nicht sehr positiv verlaufenem Treffen mit hiesiger Spätze am letzten Freitag<sup>4</sup> hat Ulbricht, der weiter hier ist, nochmals interveniert. Dabei hat er nicht ohne jeden Erfolg hier Mißtrauen geweckt. Es ist den mit Demokratie nicht sehr vertrauten Kreisen hier schwer klarzumachen, daß eine Regierung nicht im Stande sein soll, zu machen, was sie will, und Demonstrationen zu verhindern. Es gibt offenbar Sicherheitssorgen und die Sorge, daß es allein zu Anti-Stopp-Demonstrationen kommt. Außerdem wurde ins Feld geführt, daß die Bundesregierung, statt zu schweigen, die WHO-Entscheidung begrüßt habe<sup>5</sup>, über die Oder-Neiße-Linie nicht verhandeln könne, sowie eine Reihe weiterer zum Teil lächerlicher Vorwürfe.

Hoffe, über Ergebnis der Intervention später informieren zu können.

[gez.] Bahr

**VS-Bd. 4497 (II A 1)**

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat Schönfeld am 19. Mai 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn Dir[ektor] Abt[eilung] II i. V. mit der Bitte um Übernahme.“

Hat Ministerialdirigent Lahn am 20. Mai 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an die Referate II A 1 und II A 4 verfügte.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well und Vortragender Legationsrätin Baerensprung am 20. Mai 1970 vorgelegen.

<sup>2</sup> Hat Staatssekretär Harkort am 19. Mai 1970 vorgelegen.

<sup>3</sup> Ein Exemplar wurde an das Bundeskanzleramt geleitet.

<sup>4</sup> Zum Gespräch zwischen Vertretern der DDR und der UdSSR am 15. Mai 1970 in Moskau vgl. Dok. 205, besonders Anm. 3.

<sup>5</sup> Am 14. Mai 1970 beschloß die 23. Weltgesundheitsversammlung auf Antrag Uruguays mit 70 gegen 26 Stimmen bei 19 Enthaltungen, die Entscheidung über eine Aufnahme der DDR in die WHO um ein Jahr zu vertagen. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 509 des Botschafters Schnippenkötter, Genf (Internationale Organisationen), vom 15. Mai 1970; Referat I C 1, Bd. 559.

Am 15. Mai 1970 erklärte Staatssekretär Ahlers, Presse- und Informationsamt: „Die Bundesregierung ist sehr zufrieden mit dem Ergebnis der Genfer Verhandlungen hinsichtlich der Frage der Zulassung der DDR zur Weltgesundheitsorganisation. Sie ist sehr zufrieden, einmal, weil auf diese Weise vermieden worden ist, daß die deutsche Frage, genauer gesagt, die Frage der Teilnahme der DDR in internationalen Angelegenheiten präjudiziert wurde, bevor die innerdeutschen Dinge etwas weitergekommen sind; sie ist zweitens zufrieden damit, daß es auf eine so elegante Weise gelungen ist, die Zulassung der DDR jetzt zu vermeiden.“ Vgl. Bundespresseamt, Pressekonferenz Nr. 50/70.

**Botschafter Grewe, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt**

**Z B 6-1-36/70 streng geheim**  
**Fernschreiben Nr. 603**

**Aufgabe: 19. Mai 1970, 19.40 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 19. Mai 1970, 22.12 Uhr**

Im Anschluß an Nr. 513 vom 28.4.1970 – 20-10-3-46/70 str. geh.<sup>2</sup>

Betr.: SALT

Bezug: Dokument USNATO-CTS<sup>3</sup>-70-28 vom 19. Mai 1970 – Tgb. Nr. 44/70  
 CTS hiesiger NATO-Vertretung

I. In Sitzung des Rates am 19. Mai gab amerikanischer Botschafter<sup>4</sup> eine Erklärung über den Stand der SALT-Verhandlungen in Wien ab. Text der Erklärung (Bezugsdokument) wird mit nächstem CTS-Kurier am 21. Mai AA und BMVtdg vorgelegt.

Aus der Erklärung wird vorab folgendes berichtet:

1) Verhandlungsklima: Die SALT wickelten sich in seriöser, polemischer<sup>5</sup> Atmosphäre ab. Kambodscha sei nur einmal und nur indirekt erwähnt worden.

2) Amerikanische Position: Wie angekündigt sei als Alternative 2 inzwischen der auf Reduktion strategischen Potentials abzielende amerikanische Vorschlag (vgl. Bezugsbericht) eingeführt worden. Die amerikanische Delegation habe dabei klar gestellt, daß der jüngste Vorschlag gleichen Status wie der zuvor unterbreitete „comprehensive approach“ habe.

3) Sowjetische Einlassung:

a) Taktik: Die Sowjets seien bisher auf die gemachten Vorschläge nur allgemein, vor allem ohne Erörterung quantitativer Aspekte, eingegangen.

b) ABM: Die Sowjets hielten eine Begrenzung der ABM-Systeme auf den Schutz von Moskau bzw. Washington im Prinzip für möglich; sie schlossen jedoch Vereinbarungen (Verifikation) zur Verhinderung einer heimlichen Umrüstung von Luftabwehr in ABM-Systeme aus.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Menne am 20. Mai 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „H[err] D[ohms]. Ich stimme Botsch[after] Grewe zu, möchte aber präzisieren: Sollen Sowjets im Glauben gelassen werden, daß Einbeziehung von IR/MRBM auch die China-orientierten Systeme umfassen soll? Außerdem offenbar Tippfehler in Ziff[er] I, 1). Bitte Entw[urf].“ Vgl. Anm. 5.

Hat Vortragendem Legationsrat Dohms vorgelegen.

<sup>2</sup> Gesandter Gnodtke, Brüssel (NATO), faßte die Unterrichtung des Ständigen NATO-Rats am 28. April 1970 über die am 16. April 1970 in Wien wieder aufgenommenen Gespräche zwischen der UdSSR und den USA über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT) zusammen. Vgl. VS-Bd. 3605 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>3</sup> Cosmic Top Secret.

<sup>4</sup> Gerard C. Smith.

<sup>5</sup> Dieses Wort wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Menne unterschlängelt. Vgl. Anm. 1.

<sup>6</sup> Zu diesem Absatz vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Menne handschriftlich: „II B 1-81.14-42/70 str. geh.“

Zum Drahterlaß Nr. 260 des Botschafters Roth vom 21. Mai 1970 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel vgl. Anm. 9.

c) Bomber: Die Sowjets verfolgten nach wie vor eine Begrenzung von Bombern, und zwar innerhalb einer gemeinsamen zahlenmäßigen Beschränkung (ceiling) von ICBM, SLBM und Bombern bei unbeschränkter Möglichkeit des Mischens (Mix) dieser strategischen Systeme. Die Amerikaner hätten hiergegen vor allem eingewandt, daß eine derartige Vereinbarung das Wettrüsten anheizen könne, da die Vertragspartner versucht sein würden, das Hauptgewicht unter Ausnutzung des technologischen Fortschritts jeweils auf eines der drei Systeme zu verlagern. Damit bliebe das gegenseitige strategische Verhältnis unstabil.

d) Amerikanische Strike-Flugzeuge in ACE<sup>7</sup>: Die Sowjets forderten Einbeziehung mit der Begründung, daß die USA anderenfalls einseitig begünstigt würden.<sup>8</sup> Die Anflugzeit eines amerikanischen, vorwärts dislozierten Flugzeuges in die SU entspräche etwa der Flugzeit einer ICBM von der SU in die USA. Die Amerikaner widersprächen dem nach wie vor mit dem Argument, daß die Einbeziehung dieses relativ unbedeutenden Potentials das amerikanische „commitment“ gegenüber den NATO-Partnern und damit das Gleichgewicht der Bündnissysteme in Europa ins Spiel brächte.

Dies könne nicht Gegenstand von SALT sein.

e) IR/MRBM: Wie zu erwarten, habe Semjonow vor wenigen Tagen eine Einbeziehung dieser Waffen energisch abgelehnt, da sie die USA nicht gefährdeten und zur sowjetischen Verteidigung gegen „dritte Staaten“ – unter denen sich mehrere nukleare befänden – erforderlich seien. (China sei nicht namentlich erwähnt worden.)

Die Erklärung des amerikanischen Botschafters enthält keine Angaben darüber, wie die amerikanische Delegation sich zur sowjetischen Position in diesem Punkte geäußert hat.

II. Dem Rat wird in Sitzung am 22. Mai, 10 Uhr, Gelegenheit gegeben, Fragen zu stellen. Erbitte Weisung. Ich beabsichtige, mich nach der amerikanischen Einlassung zu oben I. 3) e) zu erkundigen.<sup>9</sup>

[gez.] Grewe

VS-Bd. 3602 (II B 1)

<sup>7</sup> Allied Command Europe.

<sup>8</sup> Dieser Satz wurde von Vortragendem Legationsrat Dohms hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Oberst Steiff: Alle haben dual capacity; folglich würde Einbeziehung in SALT automatisch Auswirkungen auf konventionelle Waffen haben.“ Dazu vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Menne am 21. Mai 1970: „So durchgegeben per Telefon an VLR Dröge am 21.5.70.“

<sup>9</sup> Botschafter Roth wies am 21. Mai 1970 die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel an, auf der Sitzung des Ständigen NATO-Rats am 22. Mai 1970 zu der angesprochenen sowjetischen Ablehnung einer Einbeziehung von IR/MRBM in SALT die USA um Unterrichtung zu bitten: „Semjonow hat laut Bericht eine Einbeziehung der IR/MRBM energisch abgelehnt. Er habe dafür zwei Begründungen gegeben: a) Es handele sich – erstens – um Waffen, die die USA nicht gefährdeten. Abgesehen davon, daß die Hinnahme dieser Interpretation einer Annahme der sowjetischen Definition strategischer Waffen gleichkäme, was nach dem Ergebnis der SALT-Konsultation im NATO-Rat nicht in Frage kommt, steht die Behauptung Semjonows im Widerspruch zu dem amerikanischen ‚Statement on preparations for strategic arms limitation talks‘ vom 6. April 1970. Dort heißt es: ‚In one sense, the problem of replacement of IR/MRBMs by ICBM capable missiles has already arisen with the recent beginning of deployment of some SS-11 ICBM-type missiles at IR/MRBM complexes. While it is our impression that these missiles are deployed principally for use as IR/MRBMs, they

## Aufzeichnung des Ministerialdirektors Groepper

**V 1-80.21/2-596/70 geheim**

**20. Mai 1970<sup>1</sup>**

Betr.: Gespräche in Moskau über eine deutsch-sowjetische Gewaltverzichtsvereinbarung

Die Drahtberichte aus Moskau über den Verlauf der Gespräche gehen der Abteilung V nicht zu und liegen ihr daher nicht vor. Der Stand der Gespräche ist der Abteilung V daher nur insoweit bekannt, wie LR Dr. von Treskow (V 1) in den Pausen zwischen den einzelnen Gesprächsrunden hier mündlich darüber berichten konnte und der Referatsleiter V 1<sup>2</sup> an internen Hausbesprechungen beteiligt worden ist. Die der Abteilung V auf diese Weise bekannt gewordenen Texte, über die in Moskau mit der sowjetischen Seite eine weitgehende Einigung erzielt worden sein soll oder jedenfalls angestrebt wird, geben unter rechtlichen Gesichtspunkten zu einigen grundsätzlichen Bemerkungen Anlaß.

I. Um Klarheit über den politischen und rechtlichen Gehalt der als Vertragselemente vorgesehenen Leitsätze<sup>3</sup> zu gewinnen, werden die neutral gehaltenen Leitsätze (1) von den im Interesse der Sowjetunion liegenden (2) und den für die Bundesrepublik Deutschland positiven Elementen (3) zu unterscheiden und in ihrem Gewicht miteinander zu vergleichen sein.

1) Einen neutralen Charakter haben lediglich die folgenden beiden Leitsätze:

a) Leitsatz 4:

„Das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR berührt nicht die früher geschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Abkommen beider Seiten.“

Der Inhalt dieses Leitsatzes ist insofern neutral, als er für beide Seiten gleichermaßen gelten soll. Sein rechtlicher Gehalt ist allerdings gering und im übrigen nicht einmal zweifelsfrei. Da völkerrechtliche Verträge grundsätzlich nur inter partes gelten, ist es eine juristische Binsenwahrheit, daß ein bilateraler deutsch-sowjetischer Vertrag nicht die Aufhebung von Verträgen bewirken kann, die beide Seiten mit dritten Staaten geschlossen haben. Ob indessen die von der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1954 mit den drei Westmächten abge-

### *Fortsetzung Fußnote von Seite 808*

presumably retain an ICBM capability, and, in our view, must therefore be counted in ICBM totals in any arms limitation agreements.<sup>1</sup> Ist der sowjetischen Seite in Wien dieser Aspekt der IR/MRBM-Frage entgegengehalten worden oder ist das vorgesehen? b) Als zweiten Grund für den Ausschluß der IR/MRBM von SALT-Vereinbarungen habe Semjonow angeführt, daß diese Waffen zur sowjetischen Verteidigung gegen „dritte Staaten“ – unter denen sich mehrere nukleare befänden – erforderlich seien. In diesem Zusammenhang stellt sich folgende Frage: Hat die amerikanische Delegation die Absicht, es bei der sowjetischen Gleichstellung aller dritter Nuklearstaaten zu belassen, oder beabsichtigt sie, zu gegebener Zeit eine Differenzierung zur Erörterung zu stellen?<sup>2</sup> Vgl. den Drahterlaß Nr. 260; VS-Bd. 3602 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1970.

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

<sup>2</sup> Dedo von Schenck.

<sup>3</sup> Für den Arbeitstext vom April 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR vgl. Dok. 196.

schlossenen Pariser Verträge<sup>4</sup> von dem das Ziel der Moskauer Gespräche bilden den deutsch-sowjetischen Vertrag völlig unberührt bleiben werden, wird vom Inhalt des letzteren Vertrages abhängen. Insbesondere werden die Artikel 2 und 7 des Deutschland-Vertrages<sup>5</sup> durch deutsch-sowjetische Vereinbarungen, die eine Festschreibung der Grenzen Deutschlands und auch von Grenzen innerhalb Deutschlands bedeuten, durchaus berührt werden. Solche Vereinbarungen werden daher der Zustimmung der drei Westmächte bedürfen; ihrem Inhalt nach werden sie zur Folge haben können, daß die von den Drei Mächten in Artikel 7 übernommene Verpflichtung, im Zusammenwirken mit der Bundesrepublik als Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine „frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland“ anzustreben, bis zu der „die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands aufgeschoben werden muß“, gegenstandslos oder mindestens ausgehöhlt wird.

b) Einen rechtlich einwandfrei neutralen Charakter hat Leitsatz 9:

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

Gegen diesen Leitsatz bestehen daher keine grundsätzlichen rechtlichen Bedenken.

2) Der Inhalt der nachstehenden Leitsätze liegt mehr oder weniger einseitig im Interesse der Sowjetunion.

a) Dies gilt bereits für den Leitsatz 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 Normalisierung der Lage in Europa zu fördern und gehen hierbei von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage und der Entwicklung friedlicher Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten aus.“

Zwar handelt es sich hier nur um eine allgemein gehaltene und noch keine konkreten Verpflichtungen begründende Erklärung. Wenn in Absatz 2 die „wirkliche Lage“ als gemeinsame Ausgangsbasis bezeichnet wird, so entspricht dies aber der ständigen Forderung der Sowjetunion, daß die Bundesrepublik die bestehenden „Realitäten“ als Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges anerkennen solle.

b) Das Interesse der Sowjetunion dürfte sich auf den Leitsatz 3 konzentrieren:

„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.

<sup>4</sup> Für den Wortlaut der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 213-576.

<sup>5</sup> Zu Artikel 2 und 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. 12, Anm. 28, bzw. Dok. 16, Anm. 4.

- 2) Sie sehen die Unverletzlichkeit der Grenzen als eine Hauptbedingung des Friedens an und verpflichten sich, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa zu respektieren.
- 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.“

Formal soll dieser Leitsatz zwar beide Seiten in gleicher Weise dazu verpflichten, die bestehenden Grenzen zu respektieren. Dies liegt aber primär im Interesse der Sowjetunion, deren Bestreben dahin geht, die Deutschland-Frage durch eine Festschreibung nicht nur der äußeren Grenzen Deutschlands, sondern auch der innerdeutschen Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR als abschließend geregelt zu bezeichnen und auch Berlin (West) als „selbständige politische Einheit“ mit eigenen Grenzen zu behandeln. Dies kommt deutlich in Absatz 3 zum Ausdruck, wonach die Bundesrepublik nicht nur die Oder-Neiße-Grenze, sondern auch die innerdeutsche Grenze als „unverletzlich betrachten“ soll. Als „unverletzlich“ werden in internationalen Verträgen im allgemeinen nur Grenzen bezeichnet, die völkerrechtlich anerkannt sind.

Ein Beispiel hierfür ist Artikel 1 des Locarno-Paktes vom 16.10.1925<sup>6</sup>, in welchem die Vertragsparteien den zwischen Deutschland und Belgien sowie zwischen Deutschland und Frankreich bestehenden „territorialen Status quo“ und „die Unverletzlichkeit dieser Grenzen, wie sie durch den in Versailles am 28. Juni 1919 unterzeichneten Friedensvertrag<sup>7</sup> festgesetzt sind“, ausdrücklich garantierten.

Darüber hinaus sehen die Absätze 2 und 3 des Leitsatzes 3 vor, daß beide Seiten sich dazu verpflichten sollen, die „heute bestehenden Grenzen aller Staaten in Europa auch in Zukunft als unverletzlich“ zu betrachten und „die territoriale Integrität aller Staaten in Europa zu respektieren“. Eine derart umfassende Verpflichtung soll von der Bundesrepublik der Sowjetunion gegenüber eingegangen werden. Der Sowjetunion würde damit von der Bundesrepublik die Rolle einer die Aufrechterhaltung aller Grenzen in Europa kontrollierenden Hegemomialmacht zuerkannt werden.

Die Absätze 2 und 3 des Leitsatzes 3 könnten der Sowjetunion – wie der Leiter des Planungsstabes in einer Zuschrift vom 15. Mai 1970 ausführt<sup>8</sup> – sogar einen

<sup>6</sup> Für den Wortlaut von Artikel 1 des Vertrags vom 16. Oktober 1925 zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, der Bestandteil des Locarno-Vertragssystems war, vgl. REICHSGESETZBLATT 1925, Teil II, S. 979.

<sup>7</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 28. Juni 1919 zwischen dem Deutschen Reich und den alliierten und assoziierten Mächten (Friedensvertrag von Versailles) vgl. REICHSGESETZBLATT 1919, S. 688–1349.

<sup>8</sup> Ministerialdirektor Oncken machte am 15. Mai 1970 darauf aufmerksam, im Arbeitstext vom April 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR sei auch „die Frage der Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen angesprochen. Hierzu sind auch die in dieser Frage bestehenden Vorstellungen der deutschen Seite festgehalten. Beide Seiten kommen demnach überein, die heute bestehenden Grenzen aller Staaten in Europa zu achten und sie auch in Zukunft als unverletzlich zu betrachten.“ Oncken regte an „zu prüfen, ob diese Formulierung nicht geeignet ist, unsere Bewegungsfreiheit in der Frage einer europäischen politischen Integration zu beeinträchtigen, die einen Abbau der Grenzen zwischen den in Frage kommenden europäischen Ländern implizieren könnte. Die Sowjets könnten in dem Fall unter Berufung auf die mit uns in der Grenzfrage getroffenen Vereinbarungen Ein-

Ansatzpunkt dazu geben, sich dagegen zu wenden, daß die Bundesrepublik sich an einer fortschreitenden europäischen Integration beteiligt.

Eine besondere Gefahr des Absatzes 3 liegt darin, daß er von der Sowjetunion als Riegel gegenüber unserer Wiedervereinigungspolitik benutzt werden könnte. Wir werden daher im Rahmen des Vertrages in geeigneter und hinreichender Form klarstellen müssen, daß eine friedliche Wiedervereinigung Deutschlands auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts unseres Volkes mit den Absätzen 2 und 3 des Leitsatzes nicht in Widerspruch steht.

Dem Vernehmen nach soll diese Klarstellung lediglich durch einen einseitigen Brief unseres Verhandlungsführers<sup>9</sup> erfolgen, der von der sowjetischen Seite nur entgegengenommen, nicht bestätigt werden soll. Eine solche Lösung wird rechtlich allenfalls dann als ausreichend angesehen werden können, wenn sichergestellt wird, daß die Existenz und die Annahme dieses Briefes von sowjetischer Seite nicht bestritten werden und der Brief als Bestandteil des Vertragswerkes auf unserer Seite in das parlamentarische Zustimmungsverfahren einbezogen und zusammen mit dem Text des Vertrages veröffentlicht wird.

Wir haben zu einer solchen Klarstellung umso mehr Anlaß, als die vorgesehene Verpflichtung der UdSSR, die Grenzen und die territoriale Integrität aller Staaten in Europa zu achten, unter dem Vorbehalt der Breschnew-Doktrin<sup>10</sup> steht. Das gilt für die DDR nicht anders als für die Tschechoslowakei.

c) Leitsatz 5 wird mit den Worten

„Die Bundesrepublik Deutschland und die UdSSR sind sich darin einig, daß der Abschluß von GV-Abkommen der Bundesrepublik Deutschland mit der UdSSR, der Volksrepublik Polen, der ČSSR und der DDR (vgl. Ziffer 6) ein einheitliches Ganzes bilden“,

der Sowjetunion die Möglichkeit geben, die von uns angestrebten bilateralen Gewaltverzichtsvereinbarungen mit dem von ihr verfolgten Projekt einer „Europäischen Sicherheitskonferenz“ zu verbinden und auf diese Weise in einer Form zu multilateralisieren, die im Ergebnis von der Sowjetunion als eine „europäische Friedensordnung“ qualifiziert und als Argument dafür benutzt werden könnte, daß eine besondere friedensvertragliche Regelung für Deutschland nicht mehr notwendig sei. Auf diese Weise könnte die Sowjetunion versuchen, sich von den im Potsdamer Abkommen getroffenen Vereinbarungen über ein „peace settlement“ für Deutschland endgültig zu lösen und den Artikel 7 des Deutschland-Vertrages gegenstandslos werden zu lassen. Diese Perspektive wird bei der Beurteilung des Leitsatzes 5 nicht übersehen werden dürfen.

d) Im Leitsatz 6 soll sich die Bundesrepublik zu folgendem verpflichten:

„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 Drittländern schließt.“

*Fortsetzung Fußnote von Seite 811*

spruch erheben und uns die Absicht unterstellen, wir würden den mit ihnen geschlossenen GV-Vertrag brechen.“ Vgl. VS-Bd. 5775 (V 1); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>9</sup> Egon Bahr.

<sup>10</sup> Zur Breschnew-Doktrin vgl. Dok. 82, Anm. 31.

2) Sie bekundet ihre Bereitschaft, ihre Beziehungen zur DDR auf der Grundlage der völligen Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung, der Respektierung der Unabhängigkeit und der Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in Angelegenheiten, die ihre innere Kompetenz in ihren entsprechenden Grenzen sowie ihre Beziehungen zu Drittländern betreffen, zu gestalten“.

Hierbei würde es sich um eine völlig einseitige Verpflichtung der Bundesrepublik handeln, der keinerlei irgendwie gearteten vertraglichen Gegenleistungen der Sowjetunion gegenüberstehen. Im Ergebnis würde die Bundesrepublik damit sich auf den Boden der von der Sowjetunion seit jeher vertretenen Zwei-Staaten-Theorie begeben, ohne dabei irgendeinen Vorbehalt zu machen, der im Sinne der Präambel unseres Grundgesetzes<sup>11</sup> die Wahrung der nationalen und staatlichen Einheit des deutschen Volkes und seines Selbstbestimmungsrechts zum Inhalt hätte. Mit den letzten beiden Zeilen des Absatzes 2 würde die Bundesrepublik sich insbesondere auch dazu verpflichten, der Anerkennung der DDR durch fremde Staaten keinerlei Einwendungen mehr entgegenzusetzen.

Verpflichtet sich die Bundesrepublik hierzu vertraglich gegenüber der Sowjetunion, so legt sie damit nicht nur ihre Deutschland-Politik fest und engt ihren Handlungsspielraum gegenüber der DDR entsprechend ein; sie erkennt darüber hinaus der Sowjetunion die Rolle eines Protektors der DDR zu.

Der Leitsatz 6 umschreibt damit seinem gesamten Inhalt nach in lapidarer und vollständiger Form die Ziele, die von der Sowjetunion in der Deutschland-Frage verfolgt werden und die zunächst darin bestehen, die DDR zu einem innerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft selbständig auftretenden zweiten deutschen Staat zu entwickeln, der in den Ostblock integriert ist und der Breschnew-Doktrin unterliegt.

e) Leitsatz 7:

„Es besteht Einvernehmen darüber, daß die mit der Ungültigkeit des Münchener Abkommens verbundenen Fragen in Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ČSSR in einer beide Seiten befriedigenden Weise geregelt werden sollen.“

Hier nach soll die Bundesrepublik sich der Sowjetunion gegenüber dazu verpflichten, mit der ČSSR über die „Ungültigkeit“ des Münchener Abkommens zu verhandeln. Da die Sowjetunion nicht zu den Signatarstaaten des Münchener Abkommens gehört, ist nicht einzusehen, welche Aktivlegitimation sie dafür hat, von der Bundesrepublik eine derartige Erklärung zu fordern. Die rechtlichen Konsequenzen des Münchener Abkommens stellen primär ein bilaterales Problem zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR dar. Bei der Behandlung dieses Problems müßten Großbritannien, Frankreich und Italien beteiligt werden, weil diese Mächte Vertragsparteien des Münchener Abkommens waren. Der Sowjetunion gegenüber sollten wir dagegen keine Erklärungen abgeben, die unsere Position bei der Behandlung dieses Problems in irgendeiner Form festlegen und damit auch die von der ČSSR gewünschten bilateralen Verhandlungen mit der Bundesrepublik von vornherein entwerten. Erwogen werden sollte allenfalls eine einseitige Absichtserklärung der Bundesregierung dahin, daß sie

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

mit der ČSSR über die mit dem Münchener Abkommen verbundenen Fragen zu verhandeln bereit sei.

f) Leitsatz 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.“

Die Entscheidung darüber, ob die Bundesrepublik sich mit einer Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen einverstanden erklären und hierfür sogar aktiv einsetzen will, gehört zu den Kernpunkten der Verhandlungen, die von der Bundesregierung mit der DDR selbst eingeleitet worden sind. Wenn die Bundesrepublik sich der UdSSR gegenüber insoweit bereits zu einer bestimmten Haltung verpflichtet, engt sie ihren Verhandlungsspielraum gegenüber der DDR entsprechend ein und bestätigt darüber hinaus abermals, daß die Sowjetunion in der Deutschland-Frage eine besondere und dominierende Kompetenz besitzt.

Im übrigen muß Klarheit darüber bestehen, daß eine solche Haltung der Bundesrepublik und eine daraufhin erfolgende Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR als souveräner Staat durch nahezu alle Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft zur kaum vermeidbaren Folge haben wird. Dies gilt in jedem Fall für alle diejenigen Staaten, die im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung der Vereinten Nationen für eine Aufnahme der DDR stimmen sollten. Aber auch Staaten, die sich etwa der Stimme enthalten sollten, werden eine – einmal in die Vereinten Nationen aufgenommene – DDR wohl oder übel als souveränen Staat wenn nicht formell anerkennen, so doch praktisch behandeln müssen. Die gelegentlich von einzelnen Autoren im Schrifttum vertretene Ansicht, daß eine Aufnahme der DDR in die UNO keineswegs deren völkerrechtliche Anerkennung durch andere Staaten zur Folge zu haben brauche, mag sich theoretisch mit einiger Mühe vertreten lassen, wird sich aber in der politischen Wirklichkeit nicht als haltbar erweisen.

g) Leitsatz 10 lautet in der von Gromyko geforderten Fassung wie folgt:

„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 Ratifizierungsverfahren für diesen Vertrag, der jetzt in Kraft getreten ist<sup>12</sup>, in der Erwartung abgeschlossen<sup>13</sup>, daß dieser Vertrag in nächster Zeit auch von den anderen Staaten, die ihn unterzeichnet haben, ratifiziert wird.

<sup>12</sup> Der Nichtverbreitungsvertrag vom 1. Juli 1968 trat am 5. März 1970 in Kraft.

<sup>13</sup> Die UdSSR ratifizierte am 24. November 1969 den Nichtverbreitungsvertrag vom 1. Juli 1968. Die Ratifikationsurkunde wurde am 5. März 1970 hinterlegt.

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

Soweit Abteilung V unterrichtet ist, hat Staatssekretär Bahr Herrn Gromyko erklärt, daß die Bundesregierung nicht bereit sei, eine derartige Erklärung abzugeben. Nur vorsorglich soll daher hierzu bemerkt werden, daß es sich auch in diesem Punkt um eine völlig einseitige Verpflichtung der Bundesrepublik handeln würde, die ausschließlich im sowjetischen Interesse liegen und die Rechtswirkungen der noch ausstehenden Ratifikation des NV-Vertrages durch die Bundesrepublik vorwegnehmen würde. Letzteres würde sich insbesondere aus dem Absatz 3 ergeben, wonach die Bundesrepublik die Verpflichtungen aus dem NV-Vertrag offenbar schon vor der Ratifikation „strikt erfüllen“ soll.

h) Leitsatz 11 sieht vor, daß die Bundesrepublik Deutschland sich für das von der Sowjetunion verfolgte Projekt einer Europäischen Sicherheitskonferenz einsetzen soll:

„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 ihnen Abhängende für ihre Vorbereitung und erfolgreiche Durchführung tun.“

Auch dieser Leitsatz liegt einseitig im sowjetischen Interesse. Die Bundesrepublik würde auf diese Weise im übrigen ihre Haltung zu dem Projekt einer ESK, die bisher der Gegenstand von Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten der NATO bildet und mit unseren Verbündeten abgestimmt sein sollte, in Form eines Alleingangs und im Interesse der Sowjetunion festlegen.

3) Sucht man demgegenüber in den vorgesehenen Leitsätzen nach Elementen, die im Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegen und Verpflichtungen oder Konzessionen der Sowjetunion darstellen sollen, so lassen sie sich lediglich im Leitsatz 2 erblicken:

„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, Ziffer 4 der Satzung der Vereinten Nationen<sup>14</sup> der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten.“

Der hiernach vorgesehene gegenseitige Gewaltverzicht wird zwar rechtlich kein substantielles Zugeständnis der einen an die andere Seite bilden. Denn das Verbot der Anwendung und Androhung von Gewalt zu anderen Zwecken als dem der Selbstverteidigung gehört zu den Normen des allgemeinen Völkerrechts, die auch ohne besondere vertragliche Vereinbarung alle Staaten einschließlich der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland verpflichten. Im Hinblick

<sup>14</sup> Für Artikel 2, Absatz 4 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 5.

auf den von der Sowjetunion bisher eingenommenen Standpunkt, daß die Artikel 53 und 107 der VN-Charta<sup>15</sup> der Bundesrepublik Deutschland gegenüber weiterhin volle Gültigkeit hätten, muß aber davon ausgegangen werden, daß die Sowjetunion sich der Bundesrepublik gegenüber an das allgemeine völkerrechtliche Gewaltverbot und an den ihm entsprechenden Artikel 2 Ziffer 4 der VN-Charta nicht gebunden hält. Eine vorbehaltlose vertragliche Verpflichtung der Sowjetunion dazu, sich der Bundesrepublik gegenüber an die Grundsätze des Artikels 2 der VN-Charta und damit auch an das in der Ziffer 4 dieses Artikels enthaltene Gewaltverbot zu halten, würde daher die rechtliche Position der Bundesrepublik gegenüber der Sowjetunion insoweit verbessern.

Dieser Erfolg wird indessen nur dann erreicht werden, wenn der diesbezügliche Leitsatz 2 so formuliert wird, daß er keine Hintertür für eine Berufung der Sowjetunion auf die Artikel 53 und 107 der VN-Charta offenläßt. Dies ist um so wichtiger, als es sich offensichtlich nicht erreichen lassen wird, daß die Sowjetunion ihre – namentlich in dem sowjetischen Memorandum vom 5. Juli 1968 unter Ziffer 8 massiv geltend gemachte – Berufung auf die Fortgeltung der Artikel 53 und 107 der VN-Charta gegenüber der Bundesrepublik Deutschland<sup>16</sup> ausdrücklich fallen läßt.

Entsprechende Vorschläge für eine Verbesserung der Formulierung des Leitsatzes 2 sind LR Dr. von Treskow mit nach Moskau gegeben worden.<sup>17</sup> Insbesondere hat Referat V 1 vorgeschlagen, die in Absatz 1 genannten „Grundsätze und Ziele der VN“ durch eine Bezugnahme auf die Artikel 1<sup>18</sup> und 2 der Charta zu spezifizieren, um den Sowjets nicht später die Möglichkeit zu geben, die den Gegenstand der Artikel 53 und 107 der Charta bildende Diskriminierung und Kontrolle der „Feindstaaten“ als eines der „Ziele“ der VN zu bezeichnen.

II. Zusammenfassend ergibt sich aus der vorstehenden Analyse folgendes:

1) Der deutschen Öffentlichkeit ist bisher über den Inhalt der Moskauer Gespräche nur mitgeteilt worden, daß ihr Thema ein „Gewaltverzicht“ sei und es sich im übrigen vorerst nur um Sondierungsgespräche handele, die noch keine Vertragsverhandlungen darstellen. Aus den unter I. wiedergegebenen und analysierten Texten ergibt sich jedoch, daß der Themenkreis der Gespräche sehr viel weiter gezogen worden ist und im übrigen bereits Texte formuliert worden sind, die den Inhalt formeller Verhandlungen weitgehend präjudizieren. Die Analyse dieser Texte zeigt im übrigen, daß die vorgesehenen Leitsätze – mit der einzigen Ausnahme des Leitsatzes 2 – ausschließlich sowjetischen Forderungen und Interessen entsprechen, während die Bundesrepublik Deutschland ihrerseits die

15 Für Artikel 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 (Feindstaatenklauseln) vgl. Dok. 12, Anm. 4.

16 In Ziffer 8 des sowjetischen Aide-mémoire vom 5. Juli 1968 wurde dazu ausgeführt: „Die Bestimmungen der UNO-Charta über Zwangsmäßignahmen im Falle einer erneuten Aggressionspolitik [...] behalten voll und ganz ihre Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. Auch hier kann die BRD keinen Anspruch auf die gleiche Stellung, wie sie die anderen europäischen Staaten haben [...], erheben. Im Unterschied zu diesen Staaten hat die BRD nicht nur keinen Friedensvertrag, sondern betreibt, wie oben dargelegt, außerdem eine Politik, die den Frieden bedroht.“ Vgl. DzD V/2, S. 972.

Für die Übergabe an Staatssekretär Duckwitz durch den sowjetischen Botschafter Zarapkin vgl. AAPD 1968, II, Dok. 213.

17 Zur Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete vom 12. Februar 1970 vgl. Dok. 196, Anm. 15.

18 Zu Artikel 1 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 174, Anm. 2.

von der Sowjetunion in der Deutschland-Frage vertretenen Positionen ohne substantielle Vorbehalte akzeptieren soll. Von einem in sich ausgewogenen Vertrag, der gleichwertige Verpflichtungen beider Vertragspartner zum Inhalt hätte, wird daher nicht gesprochen werden können.

In der sowjetischen Völkerrechtslehre ist die Doktrin vom „ungleichen Vertrag“ entwickelt worden, der „keine Rechtsgültigkeit besitze“ (s. das von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR herausgegebene Lehrbuch „Völkerrecht“, deutsche Übersetzung von Professor Lothar Schultz (1960), Seite 290).<sup>19</sup> Mit dieser Doktrin versucht die sowjetische Völkerrechtswissenschaft der Sowjetunion ein Argument zu liefern, mit dem alle ihren politischen Interessen entgegenlaufenden Verträge ohne weiteres als unwirksam behandelt werden können. Das hindert die Sowjetunion aber keineswegs, ihrerseits mit schwächeren Staaten Verträge abzuschließen, die ausschließlich im sowjetischen Interesse liegen und auch entsprechend interpretiert werden.

2) Positive Aspekte für die Bundesrepublik Deutschland werden sich daher kaum aus dem Inhalt des Vertrages selbst, sondern allenfalls aus dessen mittelbaren Auswirkungen ergeben können. Soweit Abteilung V über die hierbei auf unserer Seite angestellten politischen Überlegungen unterrichtet ist, werden in dieser Hinsicht insbesondere Rückwirkungen auf die Haltung der DDR und der zum Ostblock gehörenden osteuropäischen Staaten erhofft.

Aus dem bisherigen Verlauf der Gespräche in Moskau – soweit er der Abteilung V bekanntgeworden ist – ergeben sich jedoch noch keine Anhaltspunkte dafür, daß ein Vertrag des vorgesehenen Inhalts etwa eine wesentliche Veränderung der sowjetischen Politik gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zur Folge haben wird.

Wenn die Sowjetunion ihre Politik einem Staate gegenüber wesentlich zu ändern beabsichtigt, so hat sie dies bei anderen Gelegenheiten klar zum Ausdruck gebracht. Als Beispiel hierfür sei der Drahtbericht Nr. 182 des Botschafters Graf von der Schulenburg aus Moskau vom 17./18.8.1939 zitiert, der aus einer in Vorbereitung des Besuches Ribbentrops in Moskau geführten Besprechung zwischen Schulenburg und Molotow dessen Stellungnahme zu den Offerten der damaligen Reichsregierung wie folgt wiedergibt:

„Wenn die deutsche Regierung jetzt eine Schwenkung von der alten Politik in Richtung auf eine ernsthafte Verbesserung der politischen Beziehungen zur Sowjetunion unternimmt, so kann die Sowjetunion eine derartige Schwenkung nur begrüßen und ist ihrerseits bereit, ihre Politik im Geiste einer ernsthaften Verbesserung in bezug auf Deutschland umzustellen.“ Anschließend hieran erklärte Molotow die Bereitschaft der Sowjetunion, mit der deutschen Regierung nicht nur über den Abschluß eines Friedensabkommens, sondern auch über einen Nichtangriffspakt zu verhandeln (Akten zu deutschen auswärtigen Politik 1918–1945, Serie D, Bd. VII, S. 95f.).

Da die damaligen deutsch-sowjetischen Verhandlungen unmittelbar der Entfesselung des Zweiten Weltkrieges dienten, können sie zwar allenfalls als eine bemerkenswerte Leistung der deutschen Diplomatie, nicht aber als ein Ruhmes-

<sup>19</sup> Vgl. AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN DER UdSSR – RECHTSINSTITUT (Hrsg.), Völkerrecht, Hamburg 1960, S. 290. Russisch: Meschdunarodnoe Prawo, Moskau 1957.

blatt der deutschen Geschichte angesehen werden. Doch bleiben sie ein Beispiel dafür, daß die Sowjetunion bei ernsthaftem eigenen Interesse an einem Arrangement mit einem anderen Staat bereit ist, auf einer Basis der Gleichberechtigung zu verhandeln und auch entsprechende eigene Verpflichtungen ihm gegenüber zu übernehmen.

Aus den bisher in Moskau mit Gromyko geführten Gesprächen und dem Inhalt der vorgesehenen Leitsätze ergibt sich dagegen nicht, daß die Sowjetunion bereit wäre, der Bundesrepublik Deutschland ein echtes Äquivalent dafür zu bieten, daß die Bundesrepublik in der Deutschland-Frage alle wesentlichen Positionen der Sowjetunion akzeptiert.

3) Als einziges für uns positives Ergebnis der Moskauer Gespräche zeichnet sich die Aussicht auf einen Gewaltverzicht der Sowjetunion gegenüber der Bundesrepublik Deutschland ab. Ein solcher Gewaltverzicht der Sowjetunion wird aber nur dann glaubwürdig sein können, wenn die Sowjetunion den in ihrem Memorandum vom 5. Juli 1968 unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Feindstaatenartikel der VN-Charta erhobenen Vorwurf fallen läßt, die Bundesrepublik Deutschland betreibe eine „aggressive policy“. Zu diesem Zweck müßte die Sowjetunion in verbindlicher Form zum Ausdruck bringen, daß sie von der Friedfertigkeit der Politik der Bundesrepublik Deutschland überzeugt sei. Eine solche vertraglich verankerte Feststellung würde es der Sowjetunion in der Zukunft immerhin erschweren, der Bundesrepublik noch weiterhin eine „aggressive policy“ vorzuwerfen und mit dieser Behauptung die permanente Drohung einer auf Artikel 53 der VN-Charta gestützten gemeinsamen Intervention der Mächte des Warschauer Paktes gegen die Bundesrepublik aufrechtzuerhalten.

Auch die namentlich von dem CSU-Abgeordneten Frhr. zu Guttenberg in dieser Hinsicht im Auswärtigen Ausschuß vorgetragenen Bedenken<sup>20</sup> könnten damit bis zu einem gewissen Grade ausgeräumt werden.

20 Am 24. März 1970 schrieb der CSU-Abgeordnete Freiherr von und zu Guttenberg an den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Schröder, er halte es „für unvertretbar, wollte sich die Bundesregierung auf einen Gewaltverzichtsvertrag mit der Sowjetunion einlassen, ohne in diesem Vertrag den bisher von der Sowjetunion beanspruchten einseitigen Gewaltvorbehalt gemäß ihrer Interpretation von Artikel 53 und 107 ausdrücklich auszuräumen“. Er regte an, Schröder solle das Schreiben an Bundesminister Scheel weiterleiten und ihn bitten, den Auswärtigen Ausschuß über diesen Punkt zu unterrichten. Vgl. Referat II A 4, Bd. 1057 A.

In der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 29. April 1970 bekräftigte Guttenberg: „Es handelt sich um ein Problem ersten Ranges, wie die offenbar bewußten Mehrdeutigkeiten in der Charta der UN uns gegenüber von der Sowjetunion ausgelegt werden. In einem deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsabkommen müßten, wenn das Wort ‚Gewaltverzicht‘ überhaupt einen Sinn haben soll, dieser Punkt klar gesehen und die Gefahren, die damit zusammenhängen, ausgeräumt werden. Wenn ein Gewaltverzichtsvertrag zustande kommt, muß die Sowjetunion nach meiner Auffassung tatsächlich auf jeden Gewaltvorbehalt verzichten.“ Bezuglich des Hinweises des Auswärtigen Amts, daß die UdSSR nie von der in Artikel 53 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 enthaltenen „einseitigen Berechtigung zur Gewaltanwendung gesprochen habe, so steht dieser Argumentation der Wortlaut des Artikels 53 entgegen, der solche einseitigen Gewaltaktionen einer Organisation wie etwa des Warschauer Pakts gegenüber einem ehemaligen Feindstaat ausdrücklich dann gestattet, wenn dieser, was die Sowjetunion uns gegenüber modifiziert hat, die ‚aggressive Politik erneuert‘.“ Auch werde der sowjetische Gewaltvorbehalt „durch eine herausgehobene Bezugnahme auf Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen, was die bilateralen deutsch-sowjetischen Beziehungen betrifft, keineswegs eliminiert [...]. Im Gegenteil! Ich glaube, daß der Gewaltvorbehalt im bilateralen Verhältnis trotz der besonderen Betonung des Artikels 2 in vollem Umfang bestehen bleibt, wenn die Sowjetunion nicht ihre politische Interpretation insbesondere von Artikel 53 im Sinne einer auf die

III. Ob ein Vertrag des sich abzeichnenden Inhalts mit der Sowjetunion abgeschlossen werden soll, ist eine politische Entscheidung. Abteilung V muß aber aus rechtlichen Gründen darauf hinweisen, daß der Vertrag nur unter zwei Voraussetzungen abgeschlossen werden kann:

1) Da der Inhalt der vorgesehenen Leitsätze in vielen Punkten nicht nur den Artikel 7 des Deutschland-Vertrages, sondern auch die in Artikel 2 dieses Vertrages aufrechterhaltenen Rechte und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes berührt, bedarf sein Inhalt einer Konsultation und der Abstimmung mit den Drei Mächten, bevor er der Sowjetunion gegenüber in einer verbindlichen Form festgelegt wird.

2) Seinem umfassenden Inhalt nach wird der Vertrag als ein die politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland regelnder Vertrag im Sinne des Artikels 59, Absatz 2, Satz 1 GG<sup>21</sup> anzusehen sein und daher ein Abstimmungsgesetz der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes erfordern. Dies bedeutet, daß der Inhalt des Vertrages im einzelnen Gegenstand einer parlamentarischen Debatte werden wird und dabei von der Bundesregierung entsprechend vertreten werden muß.

Das gilt sowohl für die politische Substanz des Vertrages wie auch für die einzelnen Formulierungen. In letzterer Hinsicht hat Referat V 1 über LR Dr. von Treskow laufend versucht, jedenfalls redaktionelle Verbesserungen vorzuschlagen, die in unserem Interesse liegen.

Abteilung V schlägt daher vor, daß wir uns für die Vertragsverhandlungen, die nach Abschluß der gegenwärtig von Staatssekretär Bahr geführten Sondierungsgespräche einzuleiten sein werden, noch einen hinreichenden Spielraum offenhalten, um gegenüber den bisher formulierten Leitsätzen materielle und redaktionellen Verbesserungen zu erreichen. Dabei sollte insbesondere das Ergebnis der noch ausstehenden Konsultation mit den Alliierten berücksichtigt, aber auch daran gedacht werden, daß im Bundestag eine Mehrheit für das erforderliche Vertragsgesetz gefunden und unsere Öffentlichkeit davon überzeugt werden muß, daß der Vertrag nicht nur den Interessen der Sowjetunion dient.

Hiermit über den Herrn Staatssekretär<sup>22</sup> dem Herrn Minister<sup>23</sup> vorgelegt.

Groepper

**VS-Bd. 5775 (V 1)**

*Fortsetzung Fußnote von Seite 818*

Bundesrepublik bezogenen ‚aggressiven Politik‘ fallenläßt.“ Vgl. den Auszug aus dem Protokoll; VS-Bd. 8322 (L 1); B 150, Aktenkopien 1970.

21 Artikel 59, Absatz 2 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949: „Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1949, S. 7.

22 Hat Staatssekretär Duckwitz am 22. Mai 1970 vorgelegen, der handschriftlich für Bundesminister Scheel vermerkte: „Ich schlage Vorlage im Bundeskanzleramt vor.“

23 Hat Bundesminister Scheel vorgelegen.

219

**Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z. Z. Moskau,  
an Bundesminister Scheel**

**Z B 6-1-14034/70 geheim**  
**Fernschreiben Nr. 743**  
**Citissime**

**Aufgabe: 20. Mai 1970, 14.00 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 20. Mai 1970, 12.12 Uhr**

Nur für BM und StS<sup>2</sup>

Delegationsbericht Nr. 8

In einem Vier-Augen-Gespräch teilte Falin mit, daß die Ergebnisse der Arbeitssitzung<sup>3</sup> in einigen wichtigen Punkten von seinem Minister nicht gebilligt werden seien, da sie Verschlechterungen im Sinne der Russen darstellten.

Dies gelte insbesondere für das Einbringen der Warschauer Formel<sup>4</sup> in den deutsch-sowjetischen Text. Die Polen hätten nicht nur uns, sondern auch der Sowjetunion erklärt, daß dieser Text nicht für sie ausreiche und sie auf einer Endgültigkeit und einer Anerkennung bestehen würden. Ich könne mir unschwer die Situation zwischen Moskau und Warschau vorstellen, wenn dennoch die Warschauer Formel für ein deutsch-sowjetisches Abkommen vorgesehen werde. Er frage deshalb, ob es nicht doch eine Möglichkeit gebe, die Worte „Anerkennung“ und „Unantastbarkeit“ in der Ziffer 3 zu verwenden.<sup>5</sup>

Ich habe ihm erklärt, daß ich mich dazu nicht in der Lage sehe, weil ich wüßte, daß derartige Formulierungen in Bonn nicht durchsetzbar seien, und ihn gebeten, noch einmal auf seinen Minister einzuwirken.

Falin erklärte sich dazu bereit.

Treffen mit Gromyko 15.30 Moskauer Zeit vereinbart.<sup>6</sup>

[gez.] Bahr

**VS-Bd. 4626 (II A 4)**

1 Hat Vortragendem Legationsrat Schönfeld am 20. Mai 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn D II i. V. mit der Bitte um Übernahme (Exemplar) 2 B[undes]k[anzler]a[mtl].“ Hat Ministerialdirigent Lahn am 22. Mai 1970 vorgelegen, der die Weiterleitung an Referat II A 4 verfügte.

Zum Gespräch vgl. auch Dok. 220.

2 Hat Staatssekretär Duckwitz am 20. Mai 1970 vorgelegen.

3 Zum Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Falin, am 18. Mai 1970 in Moskau vgl. Dok. 214.

Zu den Gesprächen vom 19. Mai 1970 vgl. Dok. 214, Anm. 8.

4 Vgl. dazu den Entwurf der Bundesregierung vom 22. April 1970 für ein Abkommen mit Polen; Dok. 174.

5 Egon Bahr berichtete dazu im Rückblick: „Im Vier-Augen-Gespräch erprobte Falin, ob ‚Unantastbarkeit‘ der Grenzen geht. Vielleicht wäre das damit zu verbinden, daß wir schreiben, beide ‚anerkennen die territoriale Integrität aller Staaten in Europa‘. Da ist wieder das ominöse Wort Anerkennung, das ich keinesfalls irgendwo auftauchen lassen will, auch wenn die unmittelbare Verbindung mit den Grenzen weg ist.“ Vgl. BAHR, Zeit, S. 317. Vgl. ferner FALIN, Erinnerungen, S. 92–94.

6 Für das Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 20. Mai 1970 in Moskau vgl. Dok. 222.

220

**Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr,  
Bundeskanzleramt, z. Z. Moskau**

20. Mai 1970

Gespräch Falin am 20.5.1970 im Spiridonow Palast von 11 bis 12.50 Uhr.

Im Zusammenhang mit dem durch Telegramm übermittelten Gesprächsinhalt<sup>1</sup> führte Falin u. a. folgendes aus:

1) Ich hätte offenbar unterschätzt oder nicht richtig verstanden, welche Schwierigkeiten die SU mit ihren Verbündeten im Laufe unseres Meinungsaustausches bekommen hätte. Es sei tatsächlich so, daß nicht nur stimme, was die Polen uns gesagt hätten, sondern sie wären gegenüber den Russen hier soweit gegangen, zu verlangen, daß, wenn Bonn nicht „Anerkennung“ und „endgültig“ akzeptiert, auch die Sowjets aus Solidarität darauf verzichten sollten, mit der BRD einen Vertrag zu schließen.

Insofern seien die Polen heute schwieriger als die DDR, die, wie ich ja wüßte, auch nicht einfach sei.

Die Situation sei so, daß die SU naturgemäß nicht ein Abkommen mit der BRD schließen wolle um den Preis eines offenen Zwistes mit ihren Verbündeten.

Er könne auch aus eigener Erfahrung sagen, daß für ihn nichts so schwierig sei wie ein Gespräch mit Polen, deren Empfindlichkeit und Verletzlichkeit von keiner anderen Nation übertroffen wird.

2) Es käme dazu, daß die Franzosen den Polen den Rücken stärkten. Sie hätten ihnen erklärt, daß sie jede Formel akzeptieren würden, die die Polen mit der BRD aushandeln, und sich verpflichtet, diese Formel gegenüber den Amerikanern und Engländern durchzusetzen. Er könne nicht auschließen, daß dabei die taktische Überlegung eine Rolle spielt, auf diese Weise das Ganze zu verhindern.

3) Sein Minister<sup>2</sup> habe ihn daran erinnert, daß Adenauer 1962 gegenüber Smirnow<sup>3</sup> seine Bereitschaft erklärt hat, die Oder-Neiße-Linie anzuerkennen und die DDR anzuerkennen, und zwar unter völlig einwandfreier Benutzung des klaren Wortes Anerkennung. Es sei nicht einfach, zu verstehen, warum der jetzige Bundeskanzler acht Jahre später hinter Adenauer zurückbleibt. Er sprach die Annahme aus, daß wir sicher über die gleichen Aufzeichnungen verfügten.

4) Ich habe ihn noch einmal unter Bezug auf den besonderen Wunsch des Bundeskanzlers an den Berlin-Brief erinnert. Er erklärte, daß die Haltung seiner Regierung dazu bekannt sei. Sie werde einen solchen Brief nicht annehmen können, aber er sehe, welche Bedeutung dieser Punkt für uns habe, und legte nahe, aus Anlaß oder im zeitlichen Zusammenhang der Unterzeichnung eine

<sup>1</sup> Für den Drahtbericht Nr. 743 des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, z. Z. Moskau, vom 20. Mai 1970 vgl. Dok. 219.

<sup>2</sup> Andrej Andrejewitsch Gromyko.

<sup>3</sup> Zum Gespräch des Bundeskanzlers Adenauer mit dem sowjetischen Botschafter Smirnow vom 6. Juni 1962 vgl. Dok. 38, Anm. 2.

Erklärung abzugeben, die den gleichen Inhalt haben könnte und über die man wie über den Text eines Briefes informell sprechen könnte. Ich sagte ihm zu, dies in Bonn zu erörtern.

[Bahr]

**Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 429 B**

## 221

### Leitsätze für einen Vertrag mit der UdSSR

**Geheim**

**20. Mai 1970<sup>1</sup>**

1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken betrachten es als wichtiges Ziel ihrer Politik, den internationalen Frieden aufrechtzuerhalten und die Entspannung zu erreichen.

Sie bekunden ihr Bestreben, die Normalisierung der Lage in Europa zu fördern und gehen hierbei von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage und der Entwicklung friedlicher Beziehungen auf dieser Grundlage zwischen allen europäischen Staaten aus.

2) Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und internationalen Sicherheit von den Zielen und Prinzipien, die in der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen.

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<sup>2</sup>, der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten.

3) Die BRD und die UdSSR stimmen in der Erkenntnis überein, daß der Friede in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet.

<sup>1</sup> Ablichtung.

Am 3. Juni 1970 übermittelte Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, den Bundesministern und Staatssekretär Ahlers, Presse- und Informationsamt, die Leitsätze vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR sowie eine Stellungnahme des Bundeskanzleramts. Bahr vermerkte dazu: „Sehr geehrter Herr Minister, in der Anlage übersende ich eine Ablichtung der Punktation, die das Ergebnis der Vorgespräche darstellt, die ich in Moskau mit dem sowjetischen Außenminister geführt habe.“

Hat Bundesminister Scheel vorgelegen. Vgl. VS-Bd. 10069 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1970. Zur Veröffentlichung der Leitsätze („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 271, Anm. 4, und Dok. 288.

<sup>2</sup> Zu Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 5.

Sie verpflichten sich, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen uneingeschränkt zu achten.

Sie erklären, daß sie keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand haben und solche in Zukunft auch nicht erheben werden.

Sie betrachten heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, wie sie am Tage der Unterzeichnung dieses Abkommens verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet, und der Grenze zwischen der BRD und der DDR.

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) Zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken besteht Einvernehmen darüber, daß das von ihnen zu schließende Abkommen (über ... – einzusetzen die offizielle Bezeichnung des Abkommens) und entsprechende Abkommen (Verträge) der Bundesrepublik Deutschland mit anderen sozialistischen Ländern, insbesondere die Abkommen (Verträge) mit der Deutschen Demokratischen Republik (vgl. Ziffer 6), der Volksrepublik Polen und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik (vgl. Ziffer 8), ein einheitliches Ganzes bilden.

6) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erklärt ihre Bereitschaft, mit der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik ein Abkommen zu schließen, das die zwischen Staaten übliche gleiche verbindliche Kraft haben wird wie andere Abkommen, die die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik mit dritten Ländern schließen.

Demgemäß will sie ihre Beziehungen zur Deutschen Demokratischen Republik auf der Grundlage der vollen Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung, der Achtung der Unabhängigkeit und der Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in Angelegenheiten, die ihre innere Kompetenz in ihren entsprechenden Grenzen betreffen, gestalten.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland geht davon aus, daß sich auf dieser Grundlage, nach der keiner der beiden Staaten den anderen im Ausland vertreten oder in seinem Namen handeln kann, die Beziehungen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland zu dritten Staaten entwickeln werden.

7) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der 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.

8) Zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken besteht Einvernehmen darüber,

daß die mit der Ungültigkeit des Münchener Abkommens verbundenen Fragen in Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik in einer für beide Seiten annehmbaren Form geregelt werden sollen.

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

10) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken begrüßen den Plan einer Konferenz über Fragen der Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und werden alles von ihnen Abhängende für ihre Vorbereitung und erfolgreiche Durchführung tun.<sup>3</sup>

**VS-Bd. 10069 (Ministerbüro)**

<sup>3</sup> In einer Stellungnahme des Bundeskanzleramts, die Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, am 3. Juni 1970 den Bundesministern und Staatssekretär Ahlers, Presse- und Informationsamt, zuleitete, wurde dazu ausgeführt: „1) Von den anliegenden 10 Punkten sind die Punkte 1–4 als Gegenstand der eigentlichen Vertragsverhandlungen gedacht. Die Punkte 5–10 stellen nur Formulierungen über sonstige Fragen dar, die während des Meinungsaustausches besprochen worden sind, die aber nicht Gegenstand von Verhandlungen über den Abschluß eines bilateralen Gewaltverzichts sein können und nicht mehr behandelt zu werden brauchen. 2) Ein auf der Grundlage der Ziffern 1–4 abzuschließender Gewaltverzichtsvertrag wird ergänzt durch einen Brief des Inhalts, daß der Abschluß des Vertrages nicht bedeutet, daß die Bundesregierung ihr politisches Ziel, die Selbstbestimmung für alle Deutschen mit friedlichen Mitteln anzustreben, aufgibt. Während des Meinungsaustausches hat die sowjetische Delegation erklärt, daß sie unter gegebenen Umständen einen solchen Brief unwidersprochen entgegennehmen werde. 3) Es muß in Ergänzung des abzuschließenden Vertrages der Sowjetunion erklärt werden, daß die Bundesregierung in einer befriedigenden Regelung der Situation in und um Berlin einen unverzichtbaren Teil ihrer Entspannungspolitik sieht und einen Vertrag nicht in Kraft setzen wird, bevor nicht eine solche befriedigende Regelung erreicht ist.“ Vgl. VS-Bd. 10069 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1970.

**Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt,  
mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau**

**Geheim**

**20. Mai 1970<sup>1</sup>**

Protokoll über das 13. Gespräch zwischen Staatssekretär Bahr und Außenminister Gromyko am 20. Mai 1970

Beginn des Gesprächs: 15.30 Uhr

Ende des Gesprächs: 16.35 Uhr

Teilnehmer von sowjetischer Seite: Außenminister Gromyko, Botschafter Falin, Herr Ussitschenko, Herr Kusmitschow, Herr Smirnow (als Dolmetscher);

von deutscher Seite: Staatssekretär Bahr, Botschafter Dr. Allardt, BR I Dr. Pekkert, LR I Dr. Stabreit, LR I Dr. Eitel, LR von Treskow, Herr Armbruster (als Dolmetscher).

Außenminister *Gromyko* eröffnete das Gespräch, indem er Staatssekretär Bahr bat, das Wort zu ergreifen.

Staatssekretär *Bahr* antwortete, er bedanke sich. Er habe nicht überlegt, womit er anfangen solle. So wolle er mit einem Lob beginnen. Wir seien nämlich fleißig gewesen. Damit sei nicht gesagt, daß der Minister gefaulenzt habe. Er, der Staatssekretär, wisse, wieviel der Minister zu tun habe. Er finde es sehr gut, daß der Minister die Zeit gefunden habe, heute nachmittag mit ihm zusammen zu sein, denn er messe dieser Zusammenkunft eine große Bedeutung bei. Es sei die Frage, ob wir an diesem Nachmittag die Ergebnisse unserer bisherigen Arbeit abschließen könnten. Wenn das möglich sei, müßten unsere Mitarbeiter noch einmal genaue Textvergleiche vornehmen und er, der Staatssekretär, könne nach Hause fahren.

Außenminister *Gromyko* entgegnete, er habe dem Staatssekretär vor einigen Tagen einige sowjetische Vorschläge übergeben.<sup>2</sup> In diesen Vorschlägen seien Überlegungen enthalten gewesen, die nach sowjetischer Vorstellung als ungefähre Grundlage einer Einigung in der Grenzfrage dienen könnten. Der Staatssekretär habe Gegenvorschläge gemacht. Die sowjetische Seite habe versucht, ihre Vorschläge klarzumachen.

Die sowjetische Seite habe gesagt, daß, wenn man sich einigen könne, sie sich mit ihren Verbündeten konsultieren müsse. Danach werde man noch einmal darauf zurückkommen. Die sowjetische Seite drücke die Hoffnung aus, daß die Bundesregierung, der Staatssekretär und der Botschafter die sowjetischen Vorstellungen mit der größten Aufmerksamkeit prüften. Die sowjetische Seite gewinne den Eindruck, daß wir nicht in vollem Maße verstanden hätten, welche Bedeutung für die Sowjetunion und ihre Alliierten Vereinbarungen hätten, die jeden Doppelsinn in der Grenzfrage ausschließen. Der sowjetischen Seite sei mehr oder weniger klar, worauf wir in dieser Frage eingehen könnten. Das sei in

<sup>1</sup> Durchdruck.

<sup>2</sup> Vgl. dazu das Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 15. Mai 1970 in Moskau; Dok. 206.

dem entsprechenden Text formuliert, über den beide Seiten verfügten.<sup>3</sup> Die sowjetische Seite werde diesen Text prüfen.

Sie wolle im übrigen betonen, daß die Bestimmungen, die außerhalb des eigentlichen Abkommens stünden, z. B. der Leitsatz über die Beziehungen zwischen der BRD und der DDR, etwas klarer geworden seien. Änderungen hätten diese Bestimmungen besser gemacht und die sowjetische Seite nehme dies zur Kenntnis.

Die sowjetische Seite sei der Auffassung, daß der Meinungsaustausch zwischen uns fortgesetzt werde. Man habe ihn, den Minister, davon in Kenntnis gesetzt, daß der Staatssekretär zu Konsultationen nach Bonn reisen wolle. Das sowjetische Interesse an einer Lösung der Fragen, die unter der Bezeichnung Gewaltverzicht zusammengefaßt seien, sei nicht geringer geworden. Die sowjetische Seite habe auch bemerkt, daß seitens der Bundesregierung ein ernsthaftes Herangehen an diese Fragen zu verzeichnen sei. Wenn das aber der Fall sei, bleibe nur zu hoffen, daß wir nun der sowjetischen Position mit mehr Verständnis begegneten. Der Staatssekretär weise oft auf die innere Lage in der Bundesrepublik hin, aber er müsse auch die innere Lage in der Sowjetunion in Rechnung ziehen. Er, der Minister, wisse nicht, ob wir heute konkrete Fragen behandeln wollten, die alle bereits berührt worden seien.

Staatssekretär *Bahr* antwortete, er wolle doch gern noch ein paar Erläuterungen haben. Der Minister habe, als er am vergangenen Freitag die sowjetischen Papiere übergab, betont, daß dies keine Dokumente, keine Vorschläge seien, sondern lediglich Erwägungen, die wir ernsthaft prüfen sollten. Er habe auch heute gesagt, es handele sich um die „ungefähre Grundlage“ der sowjetischen Vorstellungen. Aus dem, was er soeben gesagt habe, könne man aber den Eindruck gewinnen, als habe er damit die Erwartung verbunden, daß wir nichts anderes akzeptieren könnten. Er, der Staatssekretär, hoffe, daß dieser Eindruck falsch sei. Der Minister werde sicher gleich etwas dazu sagen. Es würde eine schwierige Situation schaffen und nicht den Charakter des Meinungsaustausches entsprechen, wie wir ihn bisher geführt hätten.

Er wolle auch noch eine Bemerkung zur Frage der Rücksichtnahme auf die innere Lage im Lande machen. Selbstverständlich sei, daß die Staaten sich von ihren Interessen leiten ließen. Ebenso selbstverständlich sei aber, daß man dabei die innere Lage des anderen in Betracht ziehe. Wir respektierten die Lage und Gefühle in der UdSSR, und wir hätten nicht um eine Sonderbehandlung unserer Lage, Sonderrechte für sie gebeten.

Der Minister habe gesagt, die sowjetische Seite werde die Texte prüfen, die das Ergebnis unserer Arbeitsbesprechungen seien. Diese seien auch die Grundlage unserer Prüfung, und es würde ihn, den Staatssekretär, doch im Hinblick auf den weiteren Fortgang der Gespräche interessieren, welche Punkte die sowjetische Seite eigentlich an diesen Texten schwierig finde.

Außenminister *Gromyko* entgegnete, er habe nicht gesagt, daß diese Texte nicht der Prüfung wert seien. Die sowjetische Seite werde die Texte prüfen und erörtern. Den Text mit den letzten Erwägungen des Staatssekretärs habe er erst heute eine Stunde vor den Gesprächen gesehen. Er wolle den Staatssekretär

<sup>3</sup> Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

und die Bundesregierung, an die er diesen Wunsch weiterzuleiten bitte, lediglich bitten, die sowjetischen Vorstellungen mit Verständnis zu prüfen.

Was die Frage anbetrifft, welche Schwierigkeiten er noch vor sich sehe, so habe er bereits gesagt, daß es die Lage sehr erleichtern würde, wenn man die Vokabel Anerkennung in den Text aufnähme. „Wir möchten, daß Ihre Regierung in dieser Frage Verständnis zeigt und einen weitherzigen Standpunkt bei der Be- trachtung der Lage einnimmt.“

Der Staatssekretär weise auf die innere Lage in der Bundesrepublik hin, und das sei sein gutes Recht. Aber wenn zwei Seiten Verhandlungen führten, dann erwarte jede Seite Verständnis für sich. Die sowjetische Seite bleibe jedenfalls bei der Meinung, daß unser Meinungsaustausch weitergeführt werde. Wir ver- handelten hier über große Fragen, die schärfste Aufmerksamkeit verdienten. Jedes Wort, jeder Satz seien voller Bedeutung. Wenn wir einverstanden seien, könnten wir einen großen Sprung vorwärts machen.

Staatssekretär *Bahr* antwortete hierauf, bei Sprüngen müsse man sich gut über- legen, ob man auch auf zwei Beinen lande. Es gebe bekanntlich Leute, die das Prinzip des großen Sprungs erfunden hätten. Die Sozialdemokraten hielten sich an das Prinzip der kleinen Schritte.

Außenminister *Gromyko* erwiderte, man müsse alle Extreme vermeiden; zu große Sprünge, aber auch zu kleine Schritte. Es sei nicht die sowjetische Politik, zu verzögern. Die Sowjetunion sei umgekehrt interessiert, daß die Probleme des Gewaltverzichts so schnell wie möglich gelöst würden.

Staatssekretär *Bahr* fuhr fort, er habe noch zwei Fragen. Zunächst wolle er fra- gen, ob er den Herrn Minister richtig verstanden habe, daß die sowjetische Seite das Ergebnis des jetzigen Standes des Meinungsaustausches mit ihren Verbün- deten prüfen wolle, um dann die Gespräche forzusetzen.

Außenminister *Gromyko* antwortete, dies sei nicht der Fall. Wenn eine Verein- barung auf der von sowjetischer Seite vorgeschlagenen Grundlage zustande käme, z. B. unter Einfügung des Wortes Anerkennung, dann sollten Konsultatio- nen stattfinden.

Zwischen der sowjetischen und unserer Formulierung bestehe eine große Diffe- renz. So wie die Lage jetzt sei, sei die Sache relativ einfach. Die sowjetische Seite werde überdenken, was man versucht habe zu formulieren, und sie bitte uns aufrichtig, der Bundesregierung ihren Wunsch zu übermitteln, mit größerem Abstand an die Dinge heranzugehen und die Lage mit größerem Realismus ein- zuschätzen. Die sowjetische Seite habe große Geduld.

Staatssekretär *Bahr* fuhr dann fort, er habe noch einen zweiten Punkt: Er lege Wert auf die Feststellung, daß er sozusagen nicht den Wunsch geäußert habe, schnell nach Bonn zu fahren. Er sei im Gegenteil der Auffassung, weder Urlaub noch sonst etwas dürften daran hindern, die nötige Zeit zu haben. Wenn der Minister sich infolgedessen unter Zeitdruck gefühlt habe, weil ihm die Formulie- rung, die wir vorgeschlagen hätten, erst eine Stunde vorher vorgelegen habe, dann solle er dies bitte sagen. Wenn es nötig sei, könne man in zwei oder drei Tagen darüber sprechen. Es komme nicht auf die Zeit an.

Außenminister *Gromyko* erwiderte, er könne jetzt keinen genauen Termin angeben, wann die sowjetische Seite ihre Prüfung abgeschlossen habe. Der Staats-

sekretär müsse selbst entscheiden, ob er bleiben oder abfahren wolle. Wir könnten uns auch am Freitag noch einmal zusammensetzen.<sup>4</sup>

Staatssekretär *Bahr*: „Ich bin nicht gezwungen, heute oder morgen abzufahren.“ Außenminister *Gromyko* entgegnete, wenn er es nicht eilig habe, so sei dies um so besser.

Staatssekretär *Bahr* erwiderte, man solle doch erst einmal sehen, wie die Lage am Freitag sei.

Außenminister *Gromyko* bat den Staatssekretär, wenn er nicht abreise, doch bitte die Bundesregierung informieren zu wollen. Was den Rest anbetrifft, so seien natürlich alle Bestimmungen wichtig. Aber wenn wir diesen Gipfel erstiegen hätten (Anm.: *Betr. Leitsatz 3*), seien die anderen Fragen von dort aus besser zu sehen. Allgemein sehe man vom Gipfel aus den Horizont besser. Von Grenzfragen gingen Kriege aus, sie seien die wichtigsten Fragen. Beide Seiten sollten in dieser Sache einen Beitrag leisten. Das sei „das Leben selbst“.

Staatssekretär *Bahr* entgegnete, wenn man auf einen Berg wolle und bis fast nach oben komme, dann sei es besser, an diesem Punkt anzuhalten, als bei schlechtem Wetter auf dem Gipfel anzukommen und nicht mehr herunter zu können.

Außenminister *Gromyko* meinte hierzu, warum man denn nicht herunterkommen solle; man müsse eben gute Wege machen. Jedenfalls sei unsere Aufgabe wert, daß man daran arbeite.

Staatssekretär *Bahr* antwortete, er wolle noch eins vorbringen. Er, der Staatssekretär, wolle sicher sein, daß die anderen Punkte nun erledigt seien, d. h. daß für unseren Meinungsaustausch nur der Punkt 3 offenbliebe.

Außenminister *Gromyko* entgegnete, das sei ungefähr richtig. Leitsatz Nr. 1 rufe auf sowjetischer Seite keinen Widerspruch hervor. Zu Leitsatz Nr. 2 habe die sowjetische Seite den Wunsch geäußert, daß sich beide Seiten leiten lassen sollten von der Satzung der UNO – ohne Nennung von Artikeln – und ihren Prinzipien und Zielen. Erst dann solle Artikel 2<sup>5</sup> genannt werden. Wir wollten die Satzung der UNO nicht nennen, obwohl es sich doch um eine gute Sache handle, die vielen Leuten außer uns gefalle. Vielleicht sei der Staatssekretär heute besser gestimmt, um so mehr, als die sowjetische Seite hoffe, daß die BRD früher oder später in die UNO gehe. Ihm, dem Minister, erscheine jedoch die Frage nicht bedeutend.

Was den dritten Leitsatz anbetrifft, so handele es sich hier um den bewußten Gipfel. Der vierte Leitsatz enthalte eine neutrale Formulierung. Was die Bestimmungen im Teil über die Absichtserklärungen anbetrifft, so habe er gesagt, daß die Bestimmung über die Beziehungen zwischen der BRD und DDR jetzt etwas besser aussehe. Wenn diese Bestimmung schnell realisiert würde, wenigstens zum Teil, würde es viel besser sein. Weil diese Bestimmung auch die DDR betreffe, würde die sowjetische Seite auch die DDR konsultieren. Sie sei aber der Meinung, daß die jetzige Formulierung besser sei. Hinsichtlich des

<sup>4</sup> Für das Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 22. Mai 1970 in Moskau vgl. Dok. 229.

<sup>5</sup> Zu Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 5.

Münchener Abkommens habe man eine algebraische Formel gefunden, durch die nichts gelöst und nichts verbaut werde.

Was die Aufnahme in die UNO betreffe, so befriedige die Formulierung. Er habe nur einen Wunsch, daß diese Aufnahme bald realisiert werde. Würde diese Bestimmung vor dem Abschluß der Vereinbarung realisiert, so würde dies den Abschluß erleichtern. Das sei aber unsere Angelegenheit.

Die Formulierung zur ESK solle man lassen, wie sie sei. Es sei jedoch besser, wenn die Bundesregierung mit größerem Verständnis an den Vorschlag zur Einberufung einer ESK herangehe und selbst praktische Schritte und Vorschläge vornähme. Für die Bundesrepublik biete sich hier eine goldene Möglichkeit, sich von der positiven Seite zu zeigen. Nicht nur in der Sowjetunion, sondern auch in anderen Ländern würde man dies mit Befriedigung aufnehmen. Aber es sei sehr schwer, zur Zeit unsere Politik vorauszusagen. Zur Bestimmung über die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen habe er keine Bemerkungen.

Staatssekretär *Bahr* führte aus, er frage sich, ob das nicht das Gleiche sei, was er gesagt habe, daß man sich nämlich bis auf Punkt 3 einig sei. Er schlage vor, daß die Mitarbeiter beider Seiten sich zusammensetzen, um noch einmal einen Vergleich der russischen und deutschen Texte vorzunehmen, damit wir sicher seien, daß beide Seiten über die gleichen Texte verfügten.<sup>6</sup>

Außenminister *Gromyko* erwiederte, ob wir denn nun einen Kampf gegen die UNO-Charta führen oder nicht?

Staatssekretär *Bahr* antwortete, er habe nie einen Kampf gegen die UNO geführt. Dagegen habe er sich streng an das gehalten, was wir schon vorher vereinbart hätten: nämlich die „Ziele und Prinzipien der UNO-Satzung“. Wo anders als in der UNO-Satzung gäbe es diese?

Außenminister *Gromyko* entgegnete, er verstehe nun den Staatssekretär. Wir sollten doch dann von „Zielen und Prinzipien, wie sie in der UNO-Satzung formuliert sind“, sprechen. Er, der Minister, werde in der Zeit vom 1. bis 5. Juni

<sup>6</sup> Egon Bahr notierte dazu im Rückblick: „Am Nachmittag bewegt sich Gromyko dickhäutig wie ein Elefant und trampelt auf meinen Nerven, weil er so tut, als habe es das Gespräch mit Falin gar nicht gegeben. Es sei wichtig für die Sowjetunion wie für ihre Verbündeten, jeden Doppelsinn zu vermeiden. Er bitte also um Prüfung seiner Vorschläge und verziert sie mit der Versicherung des ernsthaften Interesses seiner Regierung. Ganz kühl fügt er an, er habe gehört, ich wolle nach Bonn fahren. Wir könnten nach meiner Rückkehr unsernen Meinungsaustausch fortfsetzen. Allardt macht große erschrockene Augen. Ich gebe mir den Anschein, als sei ich durch Gromykos Grobheit ungerührt; schließlich hatte der mir eine Unterbrechung nahegelegt, die ich nicht wollte. Ich fragte nur lakonisch, ob er so zu verstehen sei, daß wir seine Vorschläge nur annehmen oder ablehnen könnten. Die Antwort lautete: Nein. Um die eisige Stimmung zu mildern, wurden die Mitarbeiter beauftragt, ihre Textvergleiche in beiden Sprachen für alle anderen abgeschlossenen Punkte fortzusetzen. Da nichts mehr zu sagen blieb, wurde die Sitzung aufgehoben; in zwei Tagen würde man sich wieder treffen. Nun mußte ich ernsthaft überlegen, nach Bonn zu fliegen. In einem früheren Stadium hatte ich Sanne gebeten, sich zu Hause zu erkundigen, wie lange es dauern würde, bis eine Sondermaschine mich aus Moskau holen könnte, falls ich Beratungsbedarf mit diesen verdammten Bonnern hätte, die sich unverändert in Schweigen hüllten. [...] In der abhörsicheren Kabine der Botschaft schimpfte ich auf Gromyko, der uns aus dem Lande komplimentierte, fast dränge. Daß ich ihm damit Unrecht tat, erfuhr ich allerdings erst durch die Lektüre von Falins *Erinnerungen*. Sannes Anfrage hatte zu einer Anfrage bei sowjetischen Stellen geführt; das hatten die dem Minister gemeldet, der glaubte, ich wolle mit dem Abflug winken und Druck auf ihn ausüben.“ Vgl. BAHR, Zeit, S. 317 f. Vgl. ferner FALIN, *Erinnerungen*, S. 95–98.

nicht in Moskau sein.<sup>7</sup> Das heiße aber nicht, daß unsere Vertreter, z. B. Herr Falin, die Arbeit einstellen sollten.

Staatssekretär *Bahr* antwortete, er habe nicht vor, die Zeit des Ministers bis zum 1. Juni in Anspruch zu nehmen. Aber das werde man am Freitag sehen.

Außenminister *Gromyko* führte aus, er müsse erst nach Paris; dann müsse er sich seinen Wählern stellen<sup>8</sup>. Wir wollten ja doch auch, daß er wieder in das Parlament käme. Schließlich sei es möglich, daß ihm seine Wähler Fragen zu den Beziehungen zur BRD stellten.

Er könne nicht versichern, daß er dem Staatssekretär bereits am Freitag eine Stellungnahme zu jedem Buchstaben geben könne. Die sowjetische Seite werde jedoch die anstehenden Texte genau prüfen.<sup>9</sup>

**VS-Bd. 4625 (II A 4)**

223

### **Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem israelischen Botschafter Ben-Horin**

**I B 4-83.00-92.-1201/70 VS-vertraulich**

**20. Mai 1970<sup>1</sup>**

Betr.: Vorsprache des israelischen Botschafters Ben-Horin beim Herrn Bundesminister des Auswärtigen am 20. Mai

Im Hinblick auf die bevorstehende NATO-Konferenz<sup>2</sup> suchte der *israelische Botschafter* den Herrn Bundesminister auf und legte ihm den Standpunkt seiner Regierung zur Lage im Nahen Osten und im Mittelmeer dar. Er verwies insbesondere auf das verstärkte militärische Engagement der Sowjetrussen in Ägypten (in diesem Zusammenhang erwähnte er, es seien bereits 20 SAM 3-Ra-

<sup>7</sup> Der sowjetische Außenminister Gromyko hielt sich vom 1. bis 5. Juni 1970 in Frankreich auf.

<sup>8</sup> Am 14. Juni 1970 fanden in der UdSSR Wahlen zum Obersten Sowjet statt.

<sup>9</sup> Joachim Peckert berichtete im Rückblick: „Es war ein besonders enttäuschend verlaufener Nachmittag (20.5.). Gromyko schien puren Essig in den Adern zu haben. Grimmig zeigte er uns den großen Knüppel des Außenministers einer Weltmacht. Als ob er unsere Argumente nie gehört hätte, warf er die Weigerung, die Nachkriegsgrenzen anzuerkennen, das Münchener Abkommen für nichtig zu erklären, die Kriegsschuld Deutschlands, die Hungerblockade Leningrads und unsere hinhaltende Verhandlungsweise in einem großen Topf und heizte uns in ultimativer Form ein, endlich auf seine Vorstellungen einzugehen. Wäre das, was im Verhandlungszimmer geschah, auf dem Fußballfeld passiert, hätte Gromyko gleich mehrfach die rote Karte gezeigt bekommen wegen Rempelns und Vors-Schienbein-Treten eines Zweitligisten.“ Vgl. PECKERT, Zeitwende, S. 161.

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat Bente am 21. Mai 1970 gefertigt und laut Begleitvermerk am selben Tag von Ministerialdirigent Gehlhoff über Staatssekretär Duckwitz an Bundesminister Scheel geleitet.

Hat Duckwitz am 21. Mai 1970 vorgelegen.

Hat laut handschriftlichem Vermerk des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hofmann vom 25. Mai 1970 Scheel vorgelegen. Vgl. VS-Bd. 2810 (I B 4); B 150, Aktenkopien 1970.

<sup>2</sup> Zur NATO-Ministerratstagung am 26./27. Mai 1970 in Rom vgl. Dok. 240 und Dok. 244.

keten-Abschußbasen installiert; die Installierung 20 weiterer sei zu erwarten; außerdem befänden sich zwischen 7000 und 10000 sowjetische Berater in Ägypten). Mit diesem Engagement im Nahen Osten wolle die Sowjetunion sich endgültig im Nahen Osten festsetzen. Langfristig zielte sie darauf ab, die Südflanke der NATO zu bedrohen. Israel sei bei dieser sowjetischen Politik nur Mittel zum Zweck. Der Westen täte gut daran, auch den öffentlichen Erklärungen Nassers, insbesondere jener vom 1. Mai<sup>3</sup>, mehr Glauben zu schenken als jenen Ausführungen, die er seinen westlichen Besuchern mache und mit denen er erkennen ließe, daß er im Grunde die wachsende Abhängigkeit seines Landes von der Sowjetunion nicht begrüße, aber unter den gegebenen Umständen nicht anders handeln könne. Nassers Plan sei ganz klar nach dem Sechstagekrieg<sup>4</sup> definiert worden. Er verlaufe in drei Etappen:

- 1) Die Konsolidierung nach der Niederlage;
- 2) die Wiederaufrüstung und
- 3) die militärische Befreiung der besetzten Gebiete.

Israel sei bei einem echten Friedensschluß bereit, erhebliche Konzessionen zu machen; die Grenzen, wie sie vor dem Juni-Krieg 1967 bestanden, könnten aus Sicherheitsgründen aber nicht wiederhergestellt werden. Solange es zu keinem Friedensschluß käme, müsse es an den bisherigen Waffenstillstandslinien verharren und werde sie verteidigen, ganz gleich gegen wen. Glücklicherweise seien die Sowjetrussen bisher noch nicht an der Kanalfront militärisch tätig geworden. Er wäre dem Herrn Minister dankbar, wenn er diese Gesichtspunkte bei der bevorstehenden Sitzung des NATO-Ministerrats berücksichtigen würde.

Der Herr Minister bedankte sich für die Ausführungen des Botschafters. Er wies darauf hin, daß im Mittelpunkt der Beratungen die Frage eines ausgewogenen Truppenabzugs in Zentraleuropa stünde, aber auch die Lage im Mittelmeer erörtert werden würde. Die Bundesregierung verfolge das Vordringen der Sowjets in diesem Gebiet mit Besorgnis. Auch sie trete für einen echten Frieden im Nahen Osten ein. In diesem Zusammenhang erwähnte der *israelische Botschafter* das Wort von der „Schicksalsgemeinschaft“ zwischen Israel und dem Westen und bat um Prüfung der Möglichkeit von regelmäßigen Konsultationen zwischen der Bundesregierung und der israelischen Regierung über die Lage im Nahen Osten, die vom Staatssekretär des israelischen Außenministeriums und

<sup>3</sup> Vortragender Legationsrat I. Klasse Jesser, Kairo, teilte am 2. Mai 1970 mit, in seiner Rede habe sich Präsident Nasser „ausschließlich mit außenpolitischen Fragen beschäftigt. Nach langer Einleitung über Expansion Israels durch Kriege von 1948, 1956 und 1967 lehnte er israelische Forderung nach direkten Verhandlungen vor Rückzugsverpflichtung in verbindlicher Form ab. Es käme einer bedingungslosen Kapitulation gleich, würde man sich an den Verhandlungstisch setzen, solange Sinai, Jerusalem, Jordanwestufer, Gaza und Golanhöhen besetzt seien. [...] Nasser erhielt minutenlangen Beifall bei Erwähnung sowjetischer Militärhilfe, die es VAR erlaubt hätte, seit 15 Tagen wieder die militärische Initiativen zu ergreifen.“ Schließlich habe der Präsident einen persönlichen Appell an Präsident Nixon gerichtet: „Er erklärte, er wolle die Tür vor den Vereinigten Staaten nicht endgültig zuschlagen. Er wende sich hiermit in einem letzten Versuch an Präsident Nixon; ein solcher Versuch werde sich nicht wiederholen. Nun sei ein entscheidender Moment für die arabisch-amerikanischen Beziehungen gekommen: entweder Bruch für immer oder Neubeginn. Es handle sich um den letzten Friedensappell im Nahostkonflikt. Ablehnung würde amerikanisch-arabische Beziehungen auf Jahrzehnte, wenn nicht für Jahrhunderte, schädigen. Wenn Präsident Nixon Israel Rückzug nicht befehlen könne, solle er zumindest amerikanische Hilfe an Tel Aviv einstellen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 266; Referat I B 4, Bd. 421.

<sup>4</sup> Zum arabisch-israelischen Krieg vom 5. bis 10. Juni 1967 vgl. Dok. 213, Anm. 11.

anderen Herren in Zivil geführt werden könnten. Niemand brauche hiervon etwas zu erfahren. Außerdem brachte er erneut den Wunsch einer Zusammenarbeit bei der Technischen Hilfe zwischen beiden Ländern vor, wie sie bereits vom israelischen Außenminister anlässlich seines Besuchs Ende Februar vorgeschlagen worden war.<sup>5</sup> Der Herr *Minister* wies in diesem Zusammenhang auf die grundsätzliche deutsche Haltung im Nahost-Konflikt hin und erklärte, daß diese Vorschläge einer näheren Prüfung bedürften. Auf keinen Fall könnten die vorgeschlagenen Konsultationen institutionalisiert werden. Den Vorschlag der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Technischen Hilfe wiederholte der *israelische Botschafter* auch gegenüber Herrn Dg I A<sup>6</sup>, dem er einen Höflichkeitsbesuch abstattete.

Botschafter Ben-Horin wiederholte die Einladung des Herrn Ministers nach Israel und bat um baldige Realisierung des Besuchs. Der Herr *Minister* verwies auf seine zahlreichen Verpflichtungen bis zum Sommer und vermied, sich terminlich festzulegen.

**VS-Bd. 2810 (I B 4)**

## 224

### **Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn**

**II A 1-83.10-911/70 geheim**

**20. Mai 1970<sup>1</sup>**

Betr.: Berlin-Sitzung der Vier Mächte vom 14. Mai 1970

Bezug: Aufzeichnung vom 16.5.1970 – II A 1-83.10-901/70 geh.<sup>2</sup>

Der sowjetische Botschafter Abrassimow gab in der Berlin-Sitzung vom 14. Mai 1970 eine längere Erklärung ab.

Abrassimow begann seine Rede, indem er das sowjetische Volk und die Völker der drei Westmächte anlässlich der 25jährigen Wiederkehr des Sieges über das Dritte Reich beglückwünschte. Er erklärte, die Völker der Vier Mächte hätten die Waffenbrüderschaft während des Zweiten Weltkrieges noch nicht vergessen.

Sodann ging Abrassimow zur Sache über und führte aus, in dem bisherigen Meinungsaustausch sei ein gegenseitiges Verständnis für die Standpunkte der Gesprächsteilnehmer erreicht worden. In einigen Fragen habe sich sogar gezeigt, daß diese Standpunkte nicht so weit auseinandergehen, wie man es vielleicht ursprünglich angenommen hätte. Die Gedanken, welche die Botschafter Großbri-

<sup>5</sup> Zum Besuch des israelischen Außenministers Eban vom 22. bis 24. Februar 1970 in der Bundesrepublik vgl. Dok. 105.

<sup>6</sup> Berndt von Staden.

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

<sup>2</sup> Für die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn vgl. Dok. 212.