

241

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn**II A 4-82.00-94.29-970/70 geheim****29. Mai 1970¹**

Betr.: Deutsch-sowjetischer Gewaltverzicht

I. Abteilung II nimmt zu dem von Staatssekretär Bahr mit Gromyko abgesprochenen Text² wie folgt Stellung:

1) Allgemeine Erklärung über friedliche Ziele (Präambel)³

Der Text spricht von dem Bestreben, die „Normalisierung der Lage in Europa“ zu fördern. Dieses Wort ist durch den sowjetischen Sprachgebrauch mit bestimmten sowjetischen Forderungen und Thesen belastet, was seitens der Opposition in der Bundestagsdebatte vom 27. Mai 1970⁴ besonders hervorgehoben wurde. Normalisierung der Lage in Europa bedeutet in sowjetischer Sicht Hinnahme des sowjetischen Europa-Konzepts, auch unter gesellschaftspolitischem Aspekt, sowohl in Osteuropa als in Westeuropa.⁵ Als „unnormale“ werden nach sowjetischer Auffassung u. a. auch die amerikanische Präsenz in Europa sowie die nach dem Zweiten Weltkrieg gegründeten „militärisch-politischen westlichen Gruppierungen“ angesehen. Für Berlin bedeutet die Formel „das normale Bestehen Westberlins als selbständige politische Einheit“ (Gromyko, Oberster So-

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blumenfeld konzipiert. Ministerialdirigent Lahn leitete die Aufzeichnung am 29. Mai 1970 Staatssekretär Duckwitz und Bundesminister Scheel zu und vermerkte, es handle sich um „eine Stellungnahme der Abteilung II zu den von Staatssekretär Bahr abgesprochenen Leitsätzen unter besonderer Berücksichtigung der Punkte, die für die Verhandlungen noch offen sind“. Referat V 1 habe „bei der Abfassung mitgewirkt“. Vgl. VS-Bd. 4621 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

Hat dem Nachfolger von Duckwitz, Staatssekretär Frank, vorgelegen.

² Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

³ In einem beigefügten Entwurf für ein Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR war Punkt 1 der am 20. Mai 1970 vereinbarten Leitsätze („Bahr-Papier“) als Präambel vorgesehen. Vgl. VS-Bd. 4621 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

⁴ Der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Barzel wies am 27. Mai 1970 im Bundestag darauf hin, daß der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, erst am 6. Mai 1970 in Prag als Voraussetzung für eine Verbesserung der Beziehungen „eine Unterbindung der gefährlichen Tätigkeit der revanchistischen und neonazistischen Kräfte in der Bundesrepublik Deutschland“ gefordert habe, ebenso die „Anerkennung und Achtung der bestehenden Staatsgrenzen in Europa, der Souveränität und Unabhängigkeit der DDR“ sowie der Ungültigkeit des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 von Anfang an und schließlich die „Einstellung der illegalen Tätigkeit in Westberlin, das eine selbständige politische Einheit darstellt“. Der CSU-Abgeordnete Freiherr von und zu Guttenberg erklärte zu den Ausführungen des Bundesministers Scheel, daß die UdSSR eine Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik anstrebe: „Wissen Sie denn nicht, was die Sowjetunion unter Normalisierung versteht? Genau das, was Breschnew, wie Herr Barzel heute zitiert hat, in Prag gesagt hat: die Unterwerfung der Bundesrepublik unter den sowjetischen Machtwillen. Dies wäre die Normalisierung à la Breschnew.“ Der CSU-Vorsitzende Strauß führte aus, Bundeskanzler Brandt verfüge offenbar über einen „bewundernswerten Aberglauben an die politische Bedeutung verbaler Übereinstimmung“. Dies sei aber „angesichts der Doppeldeutigkeit vieler Begriffe, angesichts der diametralen Unterschiedlichkeit in der Auslegung von Begriffen wie Frieden, Freiheit, Fortschritt und Normalisierung schlechterdings nicht verständlich.“ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 72, S. 2667, S. 2692 und S. 2710 f.

⁵ Der Passus „in sowjetischer Sicht ... in Westeuropa“ sowie die Wörter „auch unter gesellschaftlichem Aspekt“ wurden von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Das würde, wenn es so wäre, dem Prinzip d[er] friedl[ichen] Koexistenz widersprechen.“

wjet, 10.7.1969)⁶. Für den Fall, daß sich in Moskau bei den Verhandlungen ergeben sollte, daß Änderungen noch möglich sind, sollte angestrebt werden, die Formel „Normalisierung in Europa“ durch „den Frieden in Europa zu fördern“ oder „die Lage in Europa zu verbessern und zu normalisieren“ zu ersetzen.

2) Gewaltverzicht – Verpflichtung auf die VN-Satzung (Artikel 1)

Es sollte – insbesondere, da diese Frage in unserer Öffentlichkeit starken Widerhall gefunden hat (Fragen der CDU/CSU-Fraktion⁷, Baron von Guttenberg im Auswärtigen Ausschuß⁸) – in den künftigen Verhandlungen angestrebt werden, noch eine Verbesserung des Artikels 1 zu erreichen, um eine Berufung der Sowjets auf die Artikel 53 und 107 der VN-Satzung⁹ auszuschließen. Auf Grund des gegenwärtigen Textes kann nicht zweifelsfrei davon ausgegangen werden, daß sich die Sowjetunion nicht später doch wieder auf die Interventionsklauseln der Artikel 53 und 107 berufen wird.

Seitens des Auswärtigen Amtes war für die Moskauer Gespräche vorgeschlagen worden, in dem Absatz 1 der Artikel 1 und 2 der VN-Satzung¹⁰ ausdrücklich zu erwähnen und damit eine Spezifizierung der andernfalls nur allgemein gehaltenen Bezugnahme auf die VN-Charta herbeizuführen, die den Sowjets die Möglichkeit offenhalten würde, auch die den Gegenstand der Artikel 53 und 107 bildende Kontrolle der sog. Feindstaaten als eines der „Ziele“ der VN zu bezeichnen. Wir müssen uns zwar darüber im klaren sein, daß auch diese Verbesserung noch nicht die in der Öffentlichkeit erhobenen Bedenken völlig ausräumen würde. Nach den Ausführungen Baron von Guttenbergs wäre nur eine eindeutige Erklärung der Sowjets, daß wir nicht mehr eine „aggressive policy“ betreiben, genügend. Um so wichtiger ist es aber, daß jedenfalls eine klare sowjetische Verpflichtung begründet wird, die in den Artikeln 1 und 2 der VN-Charta formulierten Ziele und Grundsätze auch ihren Beziehungen zur BRD zugrunde zu legen.

Im Artikel 1 ist von der „europäischen und internationalen Sicherheit“ die Rede. In einer Redaktionssitzung wurde die sowjetische Seite darauf aufmerksam gemacht, daß diese Worte wenig Sinn ergäben, da „europäische Sicherheit“ auch unter den Begriff „internationale Sicherheit“ falle. Es wurde vorgeschlagen, daß von der Sicherheit in Europa und in der Welt gesprochen werden solle. Dies wurde von der sowjetischen Seite aber als zu hochtrabend bezeichnet. Diese redaktionelle Frage sollte aber nochmals aufgenommen werden.

⁶ Der sowjetische Außenminister führte am 10. Juli 1969 aus: „Die politische Linie der Sowjetunion wie der DDR gegenüber West-Berlin ist klar. Wir treten dafür ein, daß der Bevölkerung dieser Stadt und ihren Behörden alle Voraussetzungen für die Tätigkeit gegeben werden, die die normale Existenz West-Berlins als selbständige politische Einheit sichert.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 458.

⁷ In einer Großen Anfrage zur Deutschland-, Ost- und Europapolitik stellte die CDU/CSU-Fraktion die Frage: „Hält die Bundesregierung es mit Sinn und Zweck eines deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsabkommens vereinbar, wenn der aktenkundig notifizierte einseitige Gewaltvorbehalt der UdSSR gegen die Bundesrepublik Deutschland dabei nicht zweifelsfrei ausgeräumt wird?“ Vgl. BT ANLAGEN, Drucksache VI/691, S. 4. Vgl. dazu auch die schriftliche Antwort der Bundesregierung; BULLETIN 1970, S. 633–638.

⁸ Zu den Stellungnahmen des CSU-Abgeordneten Freiherr von und zu Guttenberg im Auswärtigen Ausschuß vgl. Dok. 218, Anm. 20.

⁹ Für Artikel 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 4.

¹⁰ Zu Artikel 1 und 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 174, Anm. 2, und Dok. 12, Anm. 5.

3) Grenzen (Artikel 2)

Das Interesse der Sowjetunion konzentriert sich auf die Grenzfrage. Formal soll die vereinbarte Klausel 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 Deutschlandfrage durch eine Festschreibung nicht nur der äußeren Grenzen Deutschlands, sondern auch der innerdeutschen Grenze zwischen der BRD 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 4 zum Ausdruck, wonach die BRD nicht nur die Oder-Neiße-Grenze, sondern auch die innerdeutsche Grenze als „heute und künftig unverletzlich“ betrachtet.

Die Qualifikation der Oder-Neiße-Linie, „die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet“, bedeutet in dieser Form eine de facto-Anerkennung. Dieser Relativsatz sollte daher entfallen. Wenn wir überhaupt eine die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze implizierende Erklärung abgeben, dann sollte dies in einem deutsch-polnischen Vertrag geschehen und nicht in einem deutsch-sowjetischen Vertrag vorweggenommen werden.

Eine besondere Gefahr des Artikels 2 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 nicht mit der vereinbarten Formulierung in Widerspruch steht.

Diese Klarstellung soll durch einen Brief des Verhandlungsführers¹¹ erfolgen, zu dem die sowjetische Seite nicht inhaltlich Stellung nehmen wird (Entwurf des Textes, der den Sowjets formlos übergeben wurde, vgl. Anlage¹²). 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.

StS Bahr ist hiervon in Kenntnis gesetzt worden (u. a. Weisung des Herrn Bundesministers vom 21.5.1970 – 495/70 geh. StS)¹³. Es erscheint offen, ob eine feste Zusage der sowjetischen Regierung zur Annahme des Briefes gegeben wurde. Die Botschaft Moskau berichtete: „Die Entgegennahme eines Wiedervereinigungsbrieves und die Zustimmung zur Formulierung von Ziffer 3 (= neuer Artikel 2) ohne Grenzankennung stehen allein auf dem Wort des sowjetischen Außenministers, man sollte ihn beim Wort nehmen, solange das Eisen heiß und die Erinnerung frisch ist.“ (DB 806 vom 27.5.70 – II B 2 geh.)¹⁴

¹¹ Egon Bahr.

¹² Dem Vorgang beigelegt. Vgl. VS-Bd. 4621 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

Zum Inhalt und zur Übergabe des Entwurfs für ein Schreiben zum Selbstbestimmungsrecht an die sowjetische Delegation vgl. Dok. 227.

¹³ Für den Drahterlaß des Bundesministers Scheel vgl. Dok. 228.

¹⁴ Für den Drahtbericht des Botschafters Allardt, Moskau, vgl. Dok. 238.

Der letzte Halbsatz des Briefes, in dem es heißt, „die dem deutschen Volk seine Einheit wiedergibt, wenn es sich dafür in freier Selbstbestimmung entscheidet“, erweckt den Anschein, als ob uns die Beweislast dafür aufgebürdet würde, daß sich das deutsche Volk jemals zu einer Entscheidung für die Einheit verstehen würde. Besser wäre es daher zu sagen: „die dem deutschen Volk unter Wahrung seines Selbstbestimmungsrechts seine staatliche Einheit wiedergibt“.

4) Früher geschlossene beiderseitige und mehrseitige Verträge und Abkommen (Artikel 3)

Durch die GV-Vereinbarung, die eine De-facto-Festschreibung der Grenzen Deutschlands und auch der Grenzen innerhalb Deutschlands bedeutet, würden Artikel 2 und 7 des Deutschlandvertrages¹⁵ durchaus berührt werden. Die deutsch-sowjetische Vereinbarung wird demnach der Zustimmung der drei Westmächte bedürfen.¹⁶ Ihrem Inhalt nach wird die GV-Vereinbarung zur Folge haben können, daß die von den Drei Mächten im Artikel 7 übernommene Verpflichtung, im Zusammenwirken mit der BRD als Ziel einer gemeinsamen Politik eine „frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland“ anzustreben, bis zu der „die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands aufgeschoben werden soll“, wenn nicht gegenstandslos, so doch zumindest ausgehöhlt wird. Der Inhalt des GV-Vertrags bedarf daher einer Konsultation und der Abstimmung mit den Drei Mächten, bevor er der Sowjetunion gegenüber in einer verbindlichen Form festgelegt wird.¹⁷ Dies erscheint darüber hinaus auch in bezug auf die spätere Präsentation des deutsch-sowjetischen Vertrags vor der Öffentlichkeit von Wichtigkeit. Der Gesichtspunkt, daß unsere Vereinbarung mit den Sowjets unsere Beziehungen in der Allianz und zu den drei Westmächten aushöhlen könnte, bildete einen wesentlichen Punkt in den Argumenten, die in der Bundestagsdebatte vom 27. Mai vorgebracht wurden.

5) Einheit des deutsch-sowjetischen GV-Vertrags mit anderen GV-Verträgen

Dieser Grundsatz – wie auch die folgenden (alte Ziffern 5–10) – ist nicht als Bestandteil des Vertrags mit den Sowjets, sondern als Erklärung gedacht. Er verleiht – abgesehen von der Bekräftigung der Breschnew-Doktrin¹⁸ – der Sowjetunion die Möglichkeit, die von uns mit anderen sozialistischen Staaten angestrebten bilateralen GV-Vereinbarungen zu multilateralisieren und gibt ihr damit ein Argument, 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

¹⁵ Zu den Artikeln 2 und 7 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. Dok. 12, Anm. 28, und Dok. 16, Anm. 4.

¹⁶ Zu diesem Satz Fragezeichen des Staatssekretärs Frank.

¹⁷ Der Passus „Verpflichtung, im Zusammenwirken ... festgelegt wird“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Es handelt sich m.E. weder um eine friedensvertragliche Regelung noch um eine ‚endgültige Festlegung der Grenzen‘, sondern um einen Modus vivendi auf der Basis des Status quo.“

¹⁸ Zur Breschnew-Doktrin vgl. Dok. 82, Anm. 31.

Deutschland¹⁹ endgültig zu lösen und den Artikel 7 des Deutschlandvertrages gegenstandslos werden zu lassen.

Die Frage, ob die Bundesregierung unter Berufung auf diesen Leitsatz bei späteren Verhandlungen mit den sozialistischen Staaten erwirken kann, daß sich diese Staaten mit uns auf die gleichen, von der Sowjetunion akzeptierten Formeln einigen werden, wird nicht unbedingt bejaht werden können.²⁰ Der Leitsatz dürfte zwar eine Grundposition festlegen, hinter der die Verbündeten der Sowjetunion nicht zurückbleiben dürfen. Andererseits steht es diesen Staaten aber offen, schärfere Bedingungen von uns zu fordern. Mit anderen Worten könnte Polen nach dem Text durchaus noch eine klare Anerkennung (nicht „Respektierung“) von uns verlangen. Auch die DDR könnte weiterhin sagen, daß sie ohne völkerrechtliche Anerkennung eine GV-Vereinbarung mit uns nicht abschließen wird.

Es kann sich erst in eventuellen künftigen Verhandlungen mit den osteuropäischen Staaten herausstellen, ob diese sich ihrerseits mit den Moskauer Formeln begnügen oder nicht doch noch darüber hinausgehende Forderungen stellen werden. Weitere Zugeständnisse sollten sowohl aus innenpolitischen Gründen wie auch unter dem Gesichtspunkt unseres Verhältnisses zu unseren westlichen Verbündeten vermieden werden.

Die Einheit der GV-Verträge kann auch in zeitlicher Hinsicht relevant werden. Es ist nicht ausgeschlossen, daß uns von den Sowjets entgegengehalten werden wird, eine Ratifizierung Moskaus könne erst nach Festschreibung auch der übrigen Verträge erfolgen. In einem solchen Falle steht zu erwarten, daß wir in eine – vermutlich längere – Phase eintreten, in der uns von den Sowjets vorgeworfen werden wird, den berechtigten Forderungen der Warschauer-Pakt-Verbündeten nicht nachzugeben, sondern weiterhin revanchistische Politik zu betreiben.

Andererseits werden wir die GV-Vereinbarung nicht ratifizieren können, ehe den für uns erforderlichen Voraussetzungen – insbesondere einer zufriedenstellenden Regelung bezüglich Berlins – Genüge getan ist. Eine Möglichkeit wäre, die Verhandlungen im beiderseitigen Einvernehmen mit einer Erklärung abzuschließen, daß beide Seiten noch Vorbehalte zur endgültigen Festschreibung haben, und allgemein zur Verbesserung der Beziehungen einen propagandistischen „Burgfrieden“ abzusprechen. Diese Möglichkeit sollte von uns im Auge behalten werden.

6) Regelung der Beziehungen BRD/DDR

Die besondere Gefahr dieses Leitsatzes besteht darin, daß die Bundesregierung ihren Handlungsspielraum gegenüber der DDR entsprechend einschränkt und darüber hinaus der Sowjetunion die Rolle eines Protektors der DDR zugesteht.

Ein Vorteil ist demgegenüber, daß die Frage der Regelung der Beziehungen der DDR zu Drittländern in den Gesprächen von Staatssekretär Bahr implizite von

¹⁹ Vgl. dazu Abschnitt IX des Kommuniqués vom 2. August 1945 über die Konferenz von Potsdam (Potsdamer Abkommen); Dok. 12, Anm. 26.

²⁰ Der Passus „Formeln einigen ... können“ sowie das Wort „unbedingt“ wurden von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Wir können jedenfalls versuchen, Polen und die CSSR auf die gleiche Linie zu bringen.“

dem vorherigen Abschluß einer innerdeutschen Vereinbarung abhängig gemacht wurde. Dies wäre in den Verhandlungen zu wiederholen (siehe auch Bemerkung zu 5 oben).

Im Zusammenhang mit diesem Leitsatz ist auch eine eindeutige Klarstellung der Wiedervereinigungsfrage (Brief vgl. Anlage) notwendig.

7) Beitritt zur UNO

Die Entscheidung darüber, ob die BRD 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 Bundesrepublik mit der DDR selbst eingeleitet worden sind.²¹ Der vorgesehene Leitsatz birgt somit die Gefahr, daß wir unseren Verhandlungsspielraum gegenüber der DDR einengen. In den Verhandlungen wird daher zu sagen sein – so wie dies auch wiederholt in den Vorgesprächen von Staatssekretär Bahr erklärt worden ist –, daß die Reihenfolge „Abschluß des innerdeutschen Vertrages/Aufnahmeantrag in die UNO“ von uns nicht aufgegeben werden würde. Dies ist mit den Worten „im Zuge der Entspannung“ gemeint, die einen gewissen Zeitablauf, in den sich die Aufnahmefrage einordnet, ausdrücken.

Wir müssen uns darüber im klaren sein, daß dieser Leitsatz nichtsdestoweniger ein großes Zugeständnis an die sowjetische Seite ist, da ihr in der Deutschlandfrage hier eine weitere besondere und dominierende Kompetenz bestätigt wird und der DDR durch unsere Haltung und eine darauf erfolgende Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen der Weg zur völkerrechtlichen Anerkennung durch nahezu alle Staaten der Völkergemeinschaft geebnet werden würde.

8) Münchener Abkommen

Eine Verpflichtung wird in diesem Leitsatz nicht eingegangen, sondern lediglich einer ohnehin bestehenden Bereitschaft der Bundesregierung Ausdruck verliehen. Bei der späteren Behandlung des Problems, das primär ein bilaterales Problem zwischen der BRD und der ČSSR ist, müßten Großbritannien, Frankreich und Italien beteiligt werden, weil diese Vertragsparteien des Münchener Abkommens waren. Der Sowjetunion gegenüber sollten wir in den Verhandlungen keine weiteren 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 BRD von vornherein entwerfen.

9) Bilaterale wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische, kulturelle und sonstige Beziehungen

Die Fortentwicklung der bilateralen deutsch-sowjetischen Beziehungen wird von den Sowjets – wie sich in der Vergangenheit ständig gezeigt hat – als einseitige Repräsentanz der Sowjetunion in der BRD aufgefaßt. Bisher haben sich die Sowjets lediglich zur Reziprozität verstanden, wenn ihnen dies zur Fortführung ihrer eigenen Projekte unumgänglich notwendig erschien. Wir sollten in den Verhandlungen daher zu verstehen geben, daß wir die kulturelle Präsenz unter dem Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit sehen und insbesondere auf dem Gebiete

²¹ Vgl. dazu Punkt 20 der Vorschläge der Bundesregierung vom 21. Mai 1970 („20 Punkte von Kassel“); BULLETTIN 1970, S. 671.

des Informationswesens (Botschaftszeitung²²) und der menschlichen Kontakte einschließlich eines ausgewogenen Tourismus Verbesserungen zu entwickeln wünschen.

Es könnte daran gedacht werden, anlässlich des Abschlusses der Verhandlungen durch den Herrn Bundesminister auch die Unterzeichnung der Vereinbarung über wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit vorzunehmen, über die von Botschafter Emmel verhandelt wird.²³

10) Konferenz über die Sicherheit Europas

Es steht zu erwarten, daß die Sowjetunion mittels einer KSE Druck auf uns ausüben möchte, die endgültige Fixierung der sowjetischen Vorstellungen zur Deutschland- und Europapolitik in einzelnen Punkten – z.B. Aufnahme beider deutscher Staaten in die UNO, konkrete Schritte zur „Normalisierung der Lage in Europa“ – zu beschleunigen. Sie könnte uns in den Verhandlungen fragen, was wir im Sinne des Textes als von uns abhängig verstehen und tun wollen. Demgegenüber können wir auf die konkreten Vorbereitungen im Rahmen der Allianz verweisen.²⁴

II. 1) Zu den in Moskau abgesprochenen Thesen sind einige wesentliche Punkte offen geblieben:

a) Brief zur Wiedervereinigung (vgl. oben I. 3.)

Wenn wir uns schon in diesem entscheidenden Punkt mit der Übergabe eines einseitigen Briefes begnügen, der von sowjetischer Seite nicht bestätigt wird, dann muß dieser Brief jedenfalls so formuliert sein, daß er unseren Willen zur und unser Recht auf Wiedervereinigung auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes in einer klaren Form zum Ausdruck bringt.

b) Ein Berlin-Brief würde nach Auffassung von StS Bahr von sowjetischer Seite nicht angenommen werden. Die sowjetische Seite gab jedoch zu überlegen, ob die BRD nicht vor oder im Zusammenhang mit der Unterzeichnung eine entsprechende Erklärung abgeben könnte. Es geht aus den hiesigen Unterlagen nicht hervor, ob und gegebenenfalls wie die Sowjets sich hierzu gegenüber StS Bahr geäußert haben.²⁵

Ein Berlin betreffender Brief ist nach Auskunft der Mitglieder der Delegation bisher noch nicht entworfen worden²⁶, wenn auch die Sowjets auf die minima-

²² Helmut Allardt notierte dazu im Rückblick, daß er bereits zu Beginn seiner Tätigkeit in Moskau den Auftrag erhalten habe, „darauf zu dringen, daß das sowjetische Außenministerium endlich Stellung zu unserem bereits 1965 vorgebrachten Antrag nehmen möge, eine Zeitschrift der deutschen Botschaft zu genehmigen. [...] Kurz vor meiner definitiven Abreise aus Moskau im April 1972 sagte ich vor dem deutschen Fernsehen, ich bedauerte sehr, diese Angelegenheit so unerledigt meinem Nachfolger überlassen zu müssen, wie ich sie 1968 von meinem Vorgänger übernommen hätte. Trotz wiederholter Erinnerungen habe das sowjetische Außenministerium in nunmehr sieben Jahren noch immer nicht zu unserem Antrag auf Herausgabe einer Botschaftszeitung Stellung genommen.“ Vgl. ALLARDT, Tagebuch, S. 64–66.

²³ Zu den Gesprächen des Botschafters Emmel am 6./7. Februar 1970 in Moskau über wirtschaftliche und wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit vgl. Dok. 49.

²⁴ Vgl. dazu die Beratungen auf der NATO-Ministerratstagung am 26./27. Mai 1970 in Rom; Dok. 240 und Dok. 244.

²⁵ Vgl. dazu die Äußerungen des Abteilungsleiters im sowjetischen Außenministerium, Falin, gegenüber Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z. Z. Moskau, am 21. Mai 1970; Dok. 227.

²⁶ Zum Entwurf vom 1. Juni 1970 für einen Berlin-Brief vgl. Dok. 238, Anm. 8.

len Erfordernisse ausdrücklich hingewiesen worden sind. Er müßte feststellen, daß unsere „Realitäten“, nämlich unsere vielfachen, für die Lebensfähigkeit Berlins wesentlichen Bindungen zu Berlin und unsere Bundespräsenz aufrechterhalten bleiben. Dies erscheint um so billiger, als wir unsererseits den sowjetischen Vorschlag, die GV-Verträge als Einheit zu betrachten, akzeptiert haben. Der sowjetischen Seite ist in den Vorgesprächen wiederholt gesagt worden, daß wir Gewaltverzicht, Regelung zwischen der BRD und der DDR und eine befriedigende Regelung der Situation in und um Berlin als eine Einheit betrachten. Im Zusammenhang mit der Stellungnahme der Sowjets zu dem Berlin-Brief, die wir nicht kennen, steht auch die Frage, ob wir uns auf eine Gegenerklärung der sowjetischen Seite, die gegebenenfalls zurückzuweisen wäre, einrichten müssen.

c) Zum Interventionsvorbehalt der Artikel 53 und 107 s. oben I. 2.)

2) Man wird darauf vorbereitet sein müssen, daß die Frage der korrekten Bezeichnung der Bundesrepublik wiederum Streitpunkt werden wird. Wir sollten daran festhalten, daß die Bezeichnung die gleiche bleibt wie in früheren Abkommen. Für die Verhandlungen werden Ablichtungen früherer Verträge mit der UdSSR bereitgehalten.

3) In den Gesprächen von StS Bahr hat sich ergeben, daß die Sowjets unsere Mitgliedschaft im westlichen Bündnis – jedenfalls unter den jetzigen Umständen – hinnehmen. Dementsprechend werden sie davon ausgehen, daß wir Fragen, die die westlichen Alliierten berühren, mit ihnen konsultieren. Sie werden ferner davon ausgehen, daß wir ohnehin bezüglich der Probleme der KSE an unserer Mitarbeit bei den allianzinternen Überlegungen festhalten.

4) Seinem umfassenden Inhalt nach wird der Vertrag als ein die politischen Beziehungen der BRD regelnder Vertrag im Sinne des Artikels 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes²⁷ anzusehen sein und daher ein Zustimmungsgesetz der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes erfordern. Dies gilt sowohl für die politische Substanz des Vertrags als auch für die einzelnen Formulierungen.

[Lahn]²⁸

VS-Bd. 4621 (II A 4)

²⁷ Für Artikel 59, Absatz 2 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 vgl. Dok. 218, Anm. 21.

²⁸ Verfasser laut Begleitvermerk. Vgl. Anm. 1.

242

Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Henze**St.S. 518/70 VS-vertraulich****29. Mai 1970**

Betr.: Deutsch-polnische Gespräche
hier: 4. Gesprächsrunde

Am 28. Mai fand in Rom unter dem Vorsitz des Herrn Ministers¹ eine Besprechung über die deutsche Haltung in der nächsten Runde der deutsch-polnischen Gespräche statt, an der die Herren Staatssekretär Duckwitz, Ministerialdirigent Dr. Lahn und LR I Dr. Henze teilnahmen.

Dabei erklärte der Herr Minister folgendes:

- In dem Artikel über die Grenze in dem deutschen Arbeitspapier² sollte Absatz 4 Satz 2 aus sprachlichen³ Gründen umformuliert werden; der Text sollte etwa lauten:

„Die in ihm getroffenen Vereinbarungen über die Westgrenze Polens bedürfen der Bestätigung durch eine Friedensregelung für ganz Deutschland.“

Notfalls könne dieser Satz jedoch auch ganz entfallen.⁴

- Der Artikel über die Normalisierung sei zu schwach formuliert. Er solle durch einen Satz eingeleitet werden, in dem beide Seiten erklärten, sie wollten freundschaftliche Beziehungen zueinander entwickeln. Auch könnte ein Hinweis auf Zusammenarbeit, vor allem auf wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, hineingenommen werden.

Es müsse betont werden, daß die Bundesrepublik in der Grenzfrage nicht weitergehen könnte. Wir könnten weder das Wort „Anerkennung“ in den Vertrag aufnehmen, noch die alliierten Vorbehaltsrechte, an deren Aufrechterhaltung wir höchstes Interesse hätten, aufgeben.⁵ Das müßte den Polen klar werden.

Ferner müßte sichergestellt sein, daß bei Abschluß des Vertrages auch für die anderen Fragen im deutsch-polnischen Verhältnis eine Lösung gefunden worden sei; das gelte insbesondere für die Umsiedlung der noch in Polen verbliebenen Deutschen.

Herr Staatssekretär Duckwitz schnitt die Frage an, ob alle evtl. Abkommen mit Staaten des Warschauer Pakts gleichzeitig ratifiziert werden müßten. Der Herr Minister erklärte dazu, er habe in der Bundestagsdebatte am 27. Mai nur von einer politischen Einheit zwischen allen Verhandlungen mit diesen Ländern ge-

¹ Bundesminister Scheel hielt sich anläßlich der NATO-Ministerratstagung am 26./27. Mai 1970 in Rom auf. Am 29. Mai 1970 nahm er an der Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten in Viterbo teil.

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

³ Dieses Wort wurde von Staatssekretär Duckwitz hervorgehoben. Dazu vermerkte er handschriftlich: „um verschiedene Interpretationen zu vermeiden“.

⁴ Zu diesem Satz vermerkte Staatssekretär Duckwitz handschriftlich: „[richtig].“

⁵ Zu diesem Satz vermerkte Staatssekretär Duckwitz handschriftlich: „Selbst wenn die Alliierten bereit wären, wir wollen nicht.“

sprochen.⁶ Das bedeute nicht, daß die Ratifikation eines deutsch-polnischen Abkommens von der Ratifikation eines deutsch-sowjetischen Abkommens abhängen. Wesentlich sei lediglich der Zusammenhang zwischen einem deutsch-sowjetischen Abkommen und Vier-Mächte-Vereinbarungen über Berlin.

Es wurde geklärt, daß der Herr Minister am 8. Juni um 9.45 Uhr den polnischen Vize-Außenminister Winiewicz zu einem Gespräch empfangen wird. Herr Staatssekretär Duckwitz wird an dem Gespräch teilnehmen. Anschließend wird der Herr Minister die 4. Gesprächsrunde mit einer Erklärung eröffnen. Zweck dieser Erklärung, die veröffentlicht werden soll, sei, die deutsche öffentliche Meinung auf die Notwendigkeit eines Ausgleichs mit Polen einzustimmen. Es sei hilfreich, wenn Herr Winiewicz eine entsprechende Erklärung abgeben würde, die hinterher ebenfalls veröffentlicht werden könnte.⁷ Herr Winiewicz soll den Text der Erklärung des Herrn Ministers vorher erhalten und darauf hingewiesen werden, daß der Text veröffentlicht wird.

Die Erklärung solle eine Begrüßung enthalten und dann unsere Absicht darlegen, in Europa, insbesondere im Verhältnis zu Polen zu einer Entspannung zu kommen; außerdem sollen unsere Gedanken zu einer europäischen Friedensordnung kurz erläutert werden. Auf die deutsch-polnischen Verhandlungen soll nicht eingegangen werden. Die Erklärung soll sehr kurz gehalten werden.⁸

Hiermit dem Herrn Staatssekretär⁹ vorgelegt.

Henze

VS-Bd. 8957 (II A 5)

⁶ Am 27. Mai 1970 erklärte Bundesminister Scheel im Bundestag, „daß Verhandlungen mit der Sowjetunion und Vertragsabschlüsse mit der Sowjetunion, Vertragsabschlüsse mit Polen, Vertragsabschlüsse auch mit der DDR und daß die Regelung der Fragen, die mit Berlin zusammenhängen, ein einheitliches politisches Ganzes bilden. Nur wenn alle Fragen zu unserer Zufriedenheit geregelt sind, können sie politisch wirksam werden.“ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 72, S. 2688.

⁷ Am 2. Juni 1970 teilte Botschafter Böx, Warschau, mit, daß der polnische Stellvertretende Außenminister Winiewicz darum gebeten habe, „den Rahmen der Gespräche, der sich bewährt habe, nicht zu verlassen. Eine Änderung in Richtung größerer Publizität könnte auch in seinem Lande falsche Eindrücke und Hoffnungen erwecken. Noch seien keine konkreten Resultate erzielt worden, die ein demonstrativeres Verfahren begründen könnten. Er selbst wäre bei Durchführung der deutschen Absichten in einer etwas heiklen Lage. Entweder säße er schweigend bei den Ausführungen des Bundesaußenministers oder müßte mit einigen Platitüden antworten. Beides läge ihm nicht.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 244; VS-Bd. 8957 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

⁸ Am 5. Juni 1970 vermerkte Staatssekretär a. D. Duckwitz handschriftlich zu Entwürfen des Ministerialdirigenten Lahn für eine öffentliche Begrüßungsrede des Bundesministers Scheel sowie für eine Tischrede anläßlich des Frühstücks für die polnische Delegation: „Ich muß darauf hinweisen, daß Herr Winiewicz und ich bei allen bisherigen gesellschaftlichen Zusammentreffen übereingekommen waren, weder Toaste auszubringen noch Tischreden zu halten. Wir dürfen nicht vergessen, daß die Polen ihr Verhalten von der Rücksichtnahme auf ihre Verbündeten weitgehend bestimmen lassen müssen. Das liegt letztlich auch in unserem Interesse.“ Vgl. Referat II A 5, Bd. 1359. Für den Wortlaut der Tischrede von Scheel am 8. Juni 1970 vgl. BULLETIN 1970, S. 793. Zur Erklärung von Scheel anläßlich der Eröffnung der vierten Gesprächsrunde mit Polen am 8. Juni 1970 vgl. Dok. 251, Anm. 3.

⁹ Hat Staatssekretär Duckwitz am 29. Mai 1970 vorgelegen.

243

Runderlaß des Ministerialdirigenten von Staden**I A 1-80.05/2 VS-NfD****Aufgabe: 1. Juni 1970, 18.20 Uhr¹****Fernschreiben Nr. 2292 Plurex****Cito**

Betr.: Europäische politische Zusammenarbeit:

hier: Treffen der EG-Außenminister am 29.5. in der Villa Lante

Anschluß Plurex 2057 vom 13. Mai²

Zur eigenen Unterrichtung

I. Am 29. Mai 1970 trafen Außenminister der sechs EG-Staaten³ in Villa Lante bei Rom zusammen, um den von Politischen Direktoren erstellten Zwischenbericht betreffend Implementierung Ziffer 15 des Haager Kommuniqués⁴ zu prüfen und zu noch offenen Fragen Richtlinien für weitere Behandlung durch Politische Direktoren zu erteilen.

Zuvor hatten Politische Direktoren am Vormittag des 28. Mai im italienischen Außenministerium Gedankenaustausch fortgesetzt, wobei einige Meinungsunterschiede beseitigt werden konnten.⁵ Sie werden am 22. Juni 1970 in Brüssel

¹ Der Runderlaß wurde von Legationsrat I. Klasse Holthoff konzipiert.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Müller am 1. Juni 1970 vorgelegen.

Hat laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats Hallier Bundesminister Scheel vorgelegen.

² Ministerialdirigent von Staden berichtete über die Besprechung der Leiter der Politischen Abteilungen in den Außenministerien der EG-Mitgliedstaaten am 11. Mai 1970 in Brüssel. Vgl. Referat I A 1, Bd. 748. Für einen Auszug vgl. Anm. 4.

³ Pierre Harmel (Belgien), Joseph Luns (Niederlande), Aldo Moro (Italien), Walter Scheel, Maurice Schumann (Frankreich) und Gaston Thorn (Luxemburg).

⁴ Zu Ziffer 15 des Kommuniqués der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 1./2. Dezember 1969 vgl. Dok. 11, Anm. 13.

Zum Auftrag der Außenminister Harmel (Belgien), Luns (Niederlande), Moro (Italien), Scheel, Schumann (Frankreich) und Thorn (Luxemburg) vgl. Dok. 101.

Die Leiter der Politischen Abteilungen in den Außenministerien der EG-Mitgliedstaaten kamen am 14. April 1970 in Den Haag und am 11. Mai 1970 in Brüssel zusammen. Dazu berichtete Ministerialdirigent von Staden am 13. Mai 1970, daß Übereinstimmung über den Konsultationsmechanismus für die Erörterungen über eine europäische politische Zusammenarbeit erzielt und vereinbart worden sei, „daß eine Entscheidung über eine Beteiligung der Beitrittskandidaten den Ministern überlassen bleiben soll: Unterschiedliche Auffassungen bestanden hingegen zum Teil 1 (Einleitung), vor allem in der Frage, ob sich das angestrebte Endziel einer europäischen Einigung im einzelnen schon heute formulieren lasse.“ Die belgische Delegation werde einen Bericht zusammenstellen, der „die in der Diskussion erarbeiteten Alternativformulierungen gegenüberstellen“ werde. Vgl. den Runderlaß Nr. 2057; Referat I A 1, Bd. 748.

Für den Bericht an die Außenminister in der Fassung vom 19. Mai 1970 vgl. Referat I A 1, Bd. 748.

⁵ Über die Sitzung der Leiter der Politischen Abteilungen in den Außenministerien der EG-Mitgliedstaaten in Viterbo notierte Referat I A 1 am 28. Mai 1970, es habe „keine Meinungsunterschiede über [das] Ziel der politischen Zusammenarbeit“ gegeben. Jedoch sei offen geblieben, „ob sich politische Zusammenarbeit in erster Phase auf Außenpolitik beschränken oder bereits von Anfang an andere Gebiete einschließen soll. Frankreich wünscht Beschränkung auf Außenpolitik. Wir teilen diese Auffassung, wobei Außenpolitik allerdings im weitesten Sinne verstanden wird. Sie umfaßt z.B. sicherheitspolitische Fragen sowie die Fragen der Weiterentwicklung der politischen Einigung“. Vgl. Referat I A 1, Bd. 748.

ihren Zwischenbericht gemäß Richtlinien der Außenminister überarbeiten. Außenminister selbst werden⁶ im Verlaufe des Juli unter Vorsitz Bundesministers an einem noch nicht bestimmten Ort Deutschlands den bis dahin überarbeiteten Zwischenbericht der Direktoren behandeln.⁷

II. Erörterungen der Minister konzentrierten sich wesentlich auf folgende Fragen:

- 1) Ziel und Umfang politischer Zusammenarbeit
- 2) Konsultationsmechanismus
- 3) Beteiligung EG-Beitrittskandidaten

Zu 1): Bundesminister stellte fest, daß über Ziel politischer Zusammenarbeit keine Meinungsunterschiede bestünden. Für Bundesregierung sei „unification politique de l'Europe“ gleichbedeutend mit politischer Union. Offen sei dagegen, ob sich politische Zusammenarbeit in erster Phase auf Außenpolitik beschränken oder bereits von Anfang an andere Gebiete einschließen solle. Französischer Außenminister wünschte Beschränkung auf Außenpolitik. Er warnte, daß zu hoch gesteckte Ziele leicht Alibi für Nichtstun werden könnten. Bundesminister schloß sich dem an⁸, betonte allerdings⁹, daß Außenpolitik im weitesten Sinne zu verstehen sei. Sie umfasse z.B. sicherheitspolitische Fragen sowie Fragen der Weiterentwicklung politischer Einigung über erste Phase hinaus. Daher sei für uns Teil IV vorläufigen Berichts, der, unbeschadet Verwirklichung qualifizierter außenpolitischer Zusammenarbeit, das gemäß Ziffer 15 Haager Communiqué erteilte Mandat an Außenminister über Ende Juli 1970 hinaus verlängert, selbstverständlich und notwendig. Bundesminister unterstrich ferner, wir glaubten nicht, daß zusätzliche Gebiete politischer Zusammenarbeit sich bereits jetzt im einzelnen definieren lassen, ebensowenig wie künftige Phasen und Formen der politischen Einigung. Auch diese Tatsachen sprächen für klares Mandat mit Zeitlimit für weitere Prüfung zusätzlicher Schritte in Richtung politischer Einigung Europas.

Diese von Schumann geteilte Auffassung wurde nach ausführlicher Erörterung auch von übrigen Partnern weitgehend angenommen.

Im übrigen wurden Direktoren gebeten, Einleitung zu kürzen und unter Berücksichtigung Haager Communiqués neu zu fassen.

Zu 2):

- a) Es wurde Einverständnis erzielt, daß grundsätzlich über alle wichtigen außenpolitischen Fragen konsultiert werden solle.¹⁰

⁶ An dieser Stelle wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Müller gestrichen: „voraussichtlich“.

⁷ Der überarbeitete Zwischenbericht wurde am 25. Juni 1970 vorgelegt und am 20. Juli 1970 auf der EG-Ministerratstagung in Brüssel vorläufig verabschiedet. Vgl. dazu Dok. 326.

⁸ Die Wörter „schloß sich dem an“ wurden von Ministerialdirigent von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „teilte diese Auffassung und“.

⁹ Dieses Wort wurde von Ministerialdirigent von Staden handschriftlich eingefügt.

¹⁰ Der Passus „daß grundsätzlich ... werden solle“ wurde von Ministerialdirigent von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „zur Umschreibung des Konsultationsgegenstandes eine redigierte Formel analog dem deutsch-französischen Vertrag von 1963 zu übernehmen“.

b) Direktoren wurden beauftragt, im Lichte von Ministern entwickelten Vorstellungen Beteiligung EG-Kommission und Europäischen Parlaments an politischer Zusammenarbeit zu überprüfen. Auf möglichst umfassende Beteiligung Europäischen Parlaments legen wir besonderen Wert¹¹, nicht zuletzt, um Prozeß zur Europäischen Einigung durch breite Öffentlichkeit tragen zu lassen.

Zu 3): Zur Beteiligung EG-Beitrittskandidaten erläuterte Bundesminister einleitend seinen Vorschlag¹², wonach analog zum WEU-Verfahren jeweils zweitägige Tagungen stattfinden sollen. Am 1. Tag Konsultation zu sechst, am 2. Tag Meinungsaustausch der Sechs¹³ mit EG-Beitrittskandidaten. Bundesminister betonte sein Verständnis für französische Auffassung, daß eine¹⁴ Unterscheidung zwischen EG-Mitgliedern und EG-Beitrittskandidaten bis zum Abschluß der EG-Beitrittsverhandlungen erforderlich sei. Daher unterscheide er zwischen Konsultation zu sechst und Meinungsaustausch zu sechst plus vier, wobei die Reihenfolge zweitrangig sei.

Außer Frankreich stimmten alle Beteiligten dieser Formel zu. Schumann sagte Prüfung zu.

III. Ergebnis Ministertreffens ist¹⁵ positiv zu bewerten. Bis auf Frage der Beteiligung EG-Beitrittskandidaten konnten im großen und ganzen bestehende Meinungsunterschiede ausgeräumt bzw. überbrückt werden. Französische Reaktion auf¹⁶ Vorschlag Bundesministers betreffend EG-Beitrittskandidaten deutete eine gewisse Flexibilität an.¹⁷

Staden¹⁸

Referat I A 1, Bd. 749

¹¹ Der Passus „legen wir besonderen Wert“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Ministerialdirigenten von Staden zurück. Vorher lautete er: „im Rahmen rechtlicher Gegebenheiten wird besonderer Wert gelegt“.

¹² Der Passus „erläuterte ... Vorschlag“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Ministerialdirigenten von Staden zurück. Vorher lautete er: „legte Bundesminister seinen Vorschlag dar“.

¹³ Die Wörter „der Sechs“ wurden von Ministerialdirigent von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen „zu sechst“.

¹⁴ Dieses Wort wurde von Ministerialdirigent von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „klare“.

¹⁵ Der Passus „Ergebnis Ministertreffens ist“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Ministerialdirigenten von Staden zurück. Vorher lautete er: „Insgesamt gesehen ist Ergebnis Ministertreffens“.

¹⁶ Die Wörter „Reaktion auf“ wurden von Ministerialdirigent von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Haltung zum“.

¹⁷ Die Wörter „deutete eine gewisse Flexibilität an“ wurden von Ministerialdirigent von Staden handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „erscheint nicht unüberwindbar“.

Vortragender Legationsrat I. Klasse Hansen notierte am 10. Juni 1970, daß Frankreich offenkundig bereit sei, „eine Beteiligung der EG-Beitrittskandidaten an einer politischen Zusammenarbeit dann ins Auge zu fassen, wenn die Beteiligungsformel folgenden drei Elementen Rechnung trägt: a) Unterscheidung zwischen EG-Mitgliedern und Beitrittskandidaten muß gewährleistet sein; b) Besprechung zu Sechs plus Vier darf nicht Anschein einer ‚Revisionsinstanz‘ haben; c) Beteiligungsformel darf Anreiz für Beitrittskandidaten zum baldigen und positiven Abschluß Beitrittsverhandlungen nicht beeinträchtigen.“ Vgl. Referat IA 1, Bd. 749.

¹⁸ Paraphe.

244

Runderlaß des Ministerialdirigenten Lahn**II A 7-83-00-2-2255/70 VS-vertraulich****Aufgabe: 2. Juni 1970, 18.53 Uhr¹****Fernschreiben Nr. 2321 Plurex****Cito**

Betr.: Ministerkonferenz der NATO am 26./27. Mai 1970 in Rom

I. Die Frühjahrsministerkonferenz der NATO fand am 26. und 27. Mai in Rom statt. Da das Projekt ausgewogener beiderseitiger Truppenverminderungen wesentliches Thema der Konferenz war, nahmen neben den Außenministern die Verteidigungsminister der Bundesrepublik Deutschland, Großbritanniens und der Niederlande² an ihr teil.

Die Konferenz stand im Zeichen der zunehmenden Dynamik, mit der das Bündnis seiner politischen Aufgabe, den Abbau der Spannungen in Europa zu fördern, gerechtzuwerden versucht. Dabei bestand Einigkeit darüber, daß die Allianz diese Aufgabe nur erfüllen kann, wenn ihr Zusammenhalt gewahrt und die Sicherheit durch die fortdauernde Wirksamkeit des gemeinsamen Verteidigungspotentials gewährleistet bleibt.

Nachdem es bei der Vorbereitung der Konferenz zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten gekommen war, die in zahlreichen unterschiedlichen Entwürfen der wichtigsten Stellen des Kommuniqués zum Ausdruck kamen³, gelang es den Ministern, sich auf eine gemeinsame Linie zu einigen und ein Kommuniké zu verabschieden, das beträchtliche Substanz enthält.⁴

II. Die wichtigsten Ergebnisse der Konferenz sind:

1) Einem Vorschlag der Bundesregierung folgend, verabschiedete die Konferenz eine gesonderte Erklärung über beiderseitige und ausgewogene Truppenvermin-

¹ Der Runderlaß wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Behrends konzipiert.

Hat den Vortragenden Legationsräten I. Klasse Pommerening und Mertes am 2. Juni 1970 zur Mitzeichnung vorgelegen.

² Helmut Schmidt, Denis Healey und Willem den Toom.

³ Aus den Beratungen des Ständigen NATO-Rats über ein Kommuniké der bevorstehenden NATO-Ministerratstagung berichtete Botschafter Grewe, Brüssel (NATO), am 12. Mai 1970: „Weder der britisch-belgische noch der amerikanische Entwurf bieten Aussicht auf Einigung. Ein Angebot Brosios, eine Kompromißlösung aus beiden Entwürfen zu versuchen, wurde wegen der noch bestehenden Meinungsunterschiede als aussichtslos abgelehnt.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 586; VS-Bd. 4502 (II A 1); B 150 Aktenkopien 1970.

Am 18. Mai 1970 teilte Grewe mit, daß von britischer Seite ein neuer Kommuniké-Entwurf vorgelegt worden sei, nachdem sich die Diskussion im Ständigen NATO-Rat am 15. Mai 1970 erneut „völlig festgefahren hatte und keinerlei Aussicht auf Einigung über einen Kommuniké-Entwurf (nicht einmal einen Entwurf mit vielen Klammern) sichtbar geworden war“. Es werde erwartet, daß das britische Papier „als Arbeitsgrundlage akzeptiert“ werde. Weiter berichtete Grewe: „Auf dem Gebiete des Deklarationsentwurfes erlauben die bestehenden Meinungsverschiedenheiten vorerst noch nicht einmal die Annahme eines technisch einheitlichen Arbeitspapiers.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 601; VS-Bd. 4551 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1970.

⁴ Für den Wortlaut des Kommuniqués über die NATO-Ministerratstagung vom 26./27. Mai 1970 vgl. NATO FINAL COMMUNIQUE, S. 233–237. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 315–318. Für einen Auszug vgl. Anm. 9.

derungen.⁵ Wie bei früheren Äußerungen der Allianz über dieses Thema schloß sich Frankreich dieser Erklärung nicht an, da es der gemeinsamen NATO-Verteidigung nicht angehört⁶ und außerdem grundsätzliche Vorbehalte gegen Initiativen auf diesem Gebiet gegenüber dem Osten hat.

In der Erklärung werden die interessierten Staaten zu exploratorischen Gesprächen über beiderseitige ausgewogene Truppenverminderungen aufgefordert. Damit hat sich die von uns seit langem vertretene Auffassung durchgesetzt, daß dieses Thema in den Ost-West-Dialog eingeführt werden sollte, ohne den Abschluß der internen Modellstudien in der Allianz abzuwarten. Ein weiterer Fortschritt ist die Aufzählung von Kriterien für ausgewogene Truppenverminderungen in Absatz 3 der Erklärung. Darin wird unter anderem klargestellt, daß Truppenverminderungen Stationierungs- und einheimische Streitkräfte und ihre Waffensysteme – das heißt sowohl konventionelle wie nukleare – umfassen sollten.⁷

2) Die Erläuterung der deutschen Ostpolitik durch den Herrn Minister⁸ fand bei allen Verbündeten Verständnis und Zustimmung. Die deutsche Ostpolitik wurde als energisch (Rogers), mutig (Çağlayangil) und phantasievoll (Sharp) bezeichnet. Es wurde allgemein anerkannt, daß neben SALT die Gespräche der Bundesregierung mit der DDR, der Sowjetunion und Polen sowie die Verhandlungen der Vier Mächte über Berlin die wichtigsten Entwicklungen in den Bemühungen der Allianz-Partner um die Entspannung in Europa sind. In Absatz 8 des Kommuniqués unterstützen die Minister nachdrücklich die Bemühungen der Bundesregierung um die Lösung offener Probleme und um einen *modus vivendi* in Deutschland.⁹

3) Die Probleme des Verfahrens künftiger Ost-West-Kontakte wurden in Rom besonders eingehend erörtert. Die Minister waren sich einig, daß die Vorausset-

⁵ Für den Wortlaut der Erklärung der Minister der am integrierten NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten vom 27. Mai 1970 vgl. NATO FINAL COMMUNIQUE, S. 237 f. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 318 f. Für einen Auszug vgl. Anm. 7.

⁶ Frankreich schied am 1. Juli 1966 aus der militärischen Integration der NATO aus.

⁷ In Absatz 3 der Erklärung der Minister der am integrierten NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten vom 27. Mai 1970 wurden die interessierten Staaten aufgefordert, exploratorische Gespräche über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen in Europa, unter besonderer Berücksichtigung Mitteleuropas, zu führen. Diesen Gesprächen sollten folgende Überlegungen zugrundeliegen: „a) Mutual force reductions should be compatible with the vital security interests of the Alliance and should not operate to the military disadvantage of either side having regard for the differences arising from geographical and other considerations. b) Reductions should be on a basis of reciprocity, and phased and balanced as to their scope and timing. c) Reductions should include stationed and indigenous forces and their weapons systems in the area concerned. d) There must be adequate verification and controls to ensure the observance of agreements on mutual and balanced force reductions.“ Vgl. NATO FINAL COMMUNIQUE, S. 238.

⁸ Zu den Ausführungen des Bundesministers Scheel vom 26. Mai 1970 vgl. Dok. 240, Anm. 4.

⁹ In Absatz 8 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung vom 26./27. Mai 1970 bezeichneten die Bündnispartner die Gespräche der Bundesrepublik mit der UdSSR, Polen und der DDR als ermutigend: „They express the hope that these talks will yield results and will not be compromised by the presentation of unacceptable demands. The efforts being made to solve outstanding problems and to achieve a *modus vivendi* in Germany which would take account of the special features of the German situation, represent an important contribution to security and co-operation in Europe. The Ministers express the hope that all governments desiring to contribute to a policy of relaxation of tension in Europe will, to the extent possible, facilitate a negotiated settlement of the relationship between the two parts of Germany and the development of communications between the populations.“ Vgl. NATO FINAL COMMUNIQUE, S. 234 f.

zungen, die nach der Brüsseler Ministererklärung vom 5. Dezember 1969¹⁰ für die Einberufung einer Konferenz über europäische Sicherheit gegeben sein müssen, gültig bleiben. Andererseits traten insbesondere Großbritannien und Belgien für eine Multilateralisierung der exploratischen Gespräche mit dem Osten und den ungebundenen Staaten ein, während Frankreich und – mit geringerem Nachdruck – die Vereinigten Staaten für bilaterale Explorationen plädierten. Wir haben in Rom ebenfalls vor einer vorzeitigen Multilateralisierung gewarnt, die unsere Gespräche mit der Sowjetunion, Polen und der DDR komplizieren kann. Schließlich wurde als Kompromiß in den Absätzen 14 bis 17 des Kommuniqués und 3 und 4 der Erklärung folgendes Verfahren vereinbart:

a) Der Außenminister Italiens¹¹ als des gastgebenden Landes wird beauftragt, das Kommuniqué und die Erklärung allen anderen interessierten Regierungen zu übergeben. Die Übermittlung an die DDR bleibt der Bundesregierung vorbehalten. Versuche der Italiener, einen weitergehenden Auftrag für exploratorische Gespräche im Namen der Allianz zu erhalten, blieben erfolglos.

b) Die einzelnen NATO-Regierungen werden ihre exploratorischen Gespräche mit allen interessierten Regierungen über alle den Frieden berührenden Fragen intensivieren. In Absatz 15 und 16 werden als Themen dieser Exploration neben den vom Warschauer Pakt vorgeschlagenen Tagesordnungspunkten für eine KSE¹² auch Grundsätze für die Beziehungen zwischen Staaten, größere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen, Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur, Wissenschaft und der Umweltprobleme sowie ausgewogene beiderseitige Truppenverminderungen vorgeschlagen.

c) Die Regierungen werden sich über das Ergebnis dieser exploratorischen Gespräche im NATO-Rat unterrichten. Soweit Fortschritte in diesen Gesprächen und den bereits laufenden Gesprächen, vor allem über Deutschland und Berlin, erzielt werden, sind die NATO-Regierungen grundsätzlich bereit, in multilaterale Explorationen einzutreten. In diesen multilateralen Explorationen soll erkundet werden, wann die Einberufung einer Konferenz oder einer Reihe von Konferenzen über die europäische Zusammenarbeit möglich ist.

Damit ist ein prozeduraler Rahmen für die ordnungsgemäße Vorbereitung einer Konferenz über die Sicherheit Europas, der die NATO-Staaten grundsätzlich zustimmen, geschaffen. Der Übergang zur multilateralen Explorationsphase zwecks Vorbereitung einer solchen Konferenz wird von Fortschritten in den bereits eingeleiteten Gesprächen sowie in der bilateralen Explorationsphase abhängig gemacht. Die nächste Ministerkonferenz im Dezember¹³ wird eine Entscheidung darüber zu treffen haben.

4) Die Außenminister Dänemarks¹⁴, Norwegens¹⁵ und – in sehr abgeschwächter

¹⁰ Zur Erklärung des NATO-Ministerrats vom 5. Dezember 1969 über Fragen der europäischen Sicherheit vgl. Dok. 80, Anm. 5.

¹¹ Aldo Moro.

¹² Zur Erklärung der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten vom 31. Oktober 1969 über eine Europäische Sicherheitskonferenz vgl. Dok. 7, Anm. 7.

¹³ Zur britischen und französischen Stellungnahme in der Bonner Vierergruppe am 10. Juni 1970 vgl. Dok. 257.

¹⁴ Poul Hartling.

¹⁵ Sverre Strøm.

Form – der Niederlande¹⁶ äußerten Kritik am griechischen Militärregime, die vom griechischen Außenminister¹⁷ energisch zurückgewiesen wurde. Da jedoch alle Beteiligten bemüht waren, Schärfen zu vermeiden, blieb der befürchtete Eklat aus.

5) Die Minister erörterten ferner eingehend die Lage im Mittelmeer und im Nahen Osten. Außenminister Rogers erläuterte die amerikanische Aktion in Kambodscha.¹⁸ Kritik an der amerikanischen Entscheidung übten lediglich der französische¹⁹ und der kanadische Außenminister²⁰.

III. Die Konferenz, deren Ergebnisse wesentlich von uns beeinflusst wurden, nahm einen über Erwarten positiven Verlauf. Sie bewies die weitgehende Übereinstimmung der NATO-Staaten und die wachsende Bedeutung der Allianz bei der Entwicklung und Koordinierung der Ost-West-Beziehungen.

Lahn²¹

VS-Bd. 1547 (II A 7)

245

Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt

3. Juni 1970

Herrn Bundeskanzler¹

1) Fessenden hat angerufen, um zu gratulieren; ich hätte ein Wunder vollbracht. Die amerikanische Bitte um Unterstützung bei NATO für eine Sondersitzung zum Thema der Drogen (Türkei) haben wir erfüllt.²

2) Das Gespräch mit dem BdV ist recht gut gelaufen.³ Wir sind – natürlich – nicht einig. Die Herren haben ihre Standpunkte vertreten. Logisch sind, bis auf einige Kerne echter Meinungsverschiedenheiten (die DDR ist kein Staat, es gibt

¹⁶ Joseph Luns.

¹⁷ Panayotis Pipinelis.

¹⁸ Zum Eingreifen amerikanischer Truppen in Kambodscha am 29. April 1970 vgl. Dok. 138, Anm. 13.

¹⁹ Maurice Schumann.

²⁰ Mitchell Sharp.

²¹ Paraphe.

¹ Hat Bundeskanzler Brandt vorgelegen.

² Am 18./19. Juni 1970 wurden in einer Sondersitzung des NATO-Umweltausschusses Maßnahmen „gegen die gefährlich anwachsende Verbreitung von Rauschgiften“ erörtert. Dabei wies der türkische Botschafter bei der NATO, Birgi, als „Botschafter eines Landes, in dem Opium angebaut wird“, darauf hin, „daß ein Anbau- bzw. Produktionsverbot für Opium nur weiterhelfe, wenn es von allen in Frage kommenden Staaten beachtet werde“. Vgl. den Schriftbericht der Ständigen Vertretung bei der NATO in Brüssel vom 23. Juni 1970; VS-Bd. 8786 (III A 7); B 150, Aktenkopien 1970.

³ Am 3. Juni 1970 fand auf Einladung des Bundesministers Genscher ein Informationsgespräch mit dem Präsidium des Bundes der Vertriebenen statt, in dem die Staatssekretäre Bahr, Bundeskanzleramt, und Duckwitz über die Gespräche mit der UdSSR und mit Polen berichteten. Vgl. dazu BULLETIN 1970, S. 775.

keine innerdeutsche Grenze, Gewaltverzicht ist generell Quatsch), nicht sehr viele Punkte auf ihrer Seite übrig geblieben. Sie haben sich jedenfalls beeindruckt gezeigt, für die wertvollen Informationen und Argumente gedankt, die sie überlegen wollen. Ich hatte den Eindruck, daß eine Reihe diffamierender Äußerungen künftig unterbleiben werden, selbst wenn es in der Sache harte Meinungsunterschiede gibt. Hupka war dabei, aber nicht aggressiv. Auch Jahn (MdB, CDU) nicht. Emotional nur Czaja. Vielleicht sollte Genscher gebeten werden, im Kabinett etwas zu sagen. Ich kann nur hoffen, daß sich Scheel bei dem Mittagessen, das er für den BdV heute gegeben hat, gut gehalten hat. Es ist in Aussicht genommen, das Gespräch vertiefend weiterzuführen.

3) Otto Leichter hat angerufen und läßt Sie herzlich grüßen (auch von Kreisky) und Ihnen danken.

4) Kissinger hat sich für meine message über Moskau⁴ bedankt. Der Präsident⁵ und er hätten das Verständnis des Kanzlers und die Art appreciated, in der er mit dem Druck fertig geworden ist, der sich in der Bundesrepublik zu Kambodscha entwickelt hat.⁶ Die militärischen Operationen gingen weiter gut. Man würde nach den Plänen, wie vom Präsidenten angekündigt⁷, vorgehen.

5) Beitz läßt grüßen. Er würde gern zu irgendeiner Veranstaltung mit Maurer⁸ eingeladen werden. Bitte um Ihre Zustimmung. Er ist im übrigen mit Kühn und Weyer in sehr gutem Kontakt.

6) Vetter hat angerufen und läßt grüßen. In der Sache der Stellungnahme der Bundesregierung zum Streit der IG Textil hat er volles Verständnis und wird sich dafür verwenden, daß die Sache bis zum 14. Juni⁹ ruht. Danach wird er sich wieder melden. Ich habe den Eindruck: ohne Druck.

7) Nach Gespräch mit Grabert kann in der Kabinettsitzung gesagt werden, daß der Senat mit einer Erklärung der Bundesregierung zum Thema Berlin, wie vorgesehen, voll befriedigt wäre.

Wir haben vorgesehen, daß evtl. Verlautbarungen, soweit sie Berlin berühren, abgestimmt werden, damit sie parallel ohne den geringsten Nuancen-Unterschied erfolgen.

⁴ Für die Mitteilung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, vom 25. Mai 1970 vgl. Dok. 233.

⁵ Richard M. Nixon.

⁶ Bei Demonstrationen gegen die amerikanische Politik in Südostasien kam es am 9. Mai 1970 in Berlin (West) und München zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Vgl. dazu den Artikel „Schüsse bei schweren Ausschreitungen in Berlin“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 11. Mai 1970, S. 4.

⁷ Am 8. Mai 1970 teilte Präsident Nixon auf einer Pressekonferenz mit, daß die amerikanische Aktion in Kambodscha schneller beendet werden könne als vorgesehen: „The middle of next week the first units, American units, will come out. The end of next week the second group of American units will come out. The great majority of all American units will be out by the second week of June, and all Americans of all kinds, including advisers, will be out of Cambodia by the end of June.“ Vgl. PUBLIC PAPERS, NIXON 1970, S. 417.

⁸ Der rumänische Ministerpräsident hielt sich vom 22. bis 26. Juni 1970 in der Bundesrepublik auf. Für die Gespräche mit Bundeskanzler Brandt am 23. Juni 1970 vgl. Dok. 276 und Dok. 278.

⁹ Am 14. Juni 1970 fanden in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland Landtagswahlen statt.

8) Sehr angenehmes und konstruktives Gespräch mit Frank:

a) Enge Koordination sichergestellt.

b) Er nimmt an der Großen Lage teil, Sahm an den Besprechungen im Auswärtigen Amt täglich um 10 Uhr bei Frank, in denen es um die wesentlichen Dinge geht. Direktorenbesprechung wird im wesentlichen auf Pressevortrag und Routine-Angelegenheiten beschränkt. Sahm kann auf diese Weise die Intentionen hier vermitteln.

c) Habe auch Frank gegenüber Bloemer und Steltzer erwähnt. Puttkamer bleibt (auch nach einem Gespräch zwischen Scheel und mir) für Warschau vorgesehen nach Umwandlung in Botschaft. Wird vorher anderweitig verwendet. Unmittelbarer Nachfolger von Böx: Emmel.¹⁰ Balken wahrscheinlich nach Den Haag¹¹, Arnold möglicherweise Vertreter von Staden, statt Gehlhoff, dem etwas der „Zugriff“ fehle. Kastl bleibt in Brüssel.

d) Frank hält den Vertrag mit Moskau für das logische Ergebnis des 28. Oktober¹² und der Politik des *Modus vivendi*. Er bejaht ihn ohne Einschränkung und hat nur die eine Sorge: Es dürfen nicht Bedingungen formuliert werden, die der Außenminister in Moskau nicht durchsetzen kann. Er würde dann als gescheitert zurückkehren. Das gelte insbesondere, wenn man an eine Präambel im Ratifizierungsgesetz à la deutsch-französischen Vertrag¹³ denke. Dies müsse man den Russen sagen, um sie nicht hinter das Licht zu führen; es sei für sie aber fast unannehmbar. Die Idee Genschers ist sicher richtig. Man kann es vielleicht in das Ratifizierungsgesetz schreiben, ohne ihm die feierliche Formel einer Präambel zu geben.

Das AA wird als Alternative zu dem jetzigen Text¹⁴ vorschlagen, zusätzlich über eine neue Präambel zu verhandeln. Ob dies ungefährlich ist, kann man erst nach Kenntnis des Wortlauts beurteilen. Frank will dafür sorgen, daß dieser Text nicht gefährlich wird.¹⁵

9) Interessanter Anruf aus Moskau. Darüber mündlich mehr.

10) Morgen keine „Lage“. – H.E.¹⁶ kommt gegen 22.00 heute ins Amt.

¹⁰ Egon Emmel wurde am 12. Juli 1970 Leiter der Handelsvertretung in Warschau.

¹¹ Botschafter Balken wechselte am 9. Dezember 1970 von Oslo nach Djakarta.

¹² Für den Wortlaut der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt vom 28. Oktober 1969 vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 71, S. 20–34.

¹³ Im Ratifizierungsgesetz vom 15. Juni 1963 zum deutsch-französischen Vertrag vom 22. Januar 1963 war eine Präambel enthalten, in der festgestellt wurde, „daß durch diesen Vertrag die Rechte und Pflichten aus den von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen multilateralen Verträgen unberührt bleiben“ und die Ziele gefördert werden sollten, „die die Bundesrepublik Deutschland in Gemeinschaft mit den anderen ihr verbündeten Staaten seit Jahren anstrebt und die ihre Politik bestimmen, nämlich die Erhaltung und Festigung des Zusammenschlusses der freien Völker, insbesondere einer engen Partnerschaft zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika, die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts für das deutsche Volk und die Wiederherstellung der deutschen Einheit, die gemeinsame Verteidigung im Rahmen des nordatlantischen Bündnisses und die Integrierung der Streitkräfte der in diesem Bündnis zusammengeschlossenen Staaten“ sowie die Einigung Europas und der Abbau der Handelsschranken. Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1963, Teil II, S. 705.

¹⁴ Vgl. die Leitsätze vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“); Dok. 221.

¹⁵ Zum Entwurf vom 13. Juni 1970 für eine Präambel, der für die weiteren Gespräche als Grundlage dienen sollte, vgl. Dok. 284, Anm. 14.

¹⁶ Horst Ehmke.

11) Merseburger bietet an, daß Sie am Montag in Panorama auf die Frage antworten: Worum geht es am 14. Juni?¹⁷

Bahr

Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 436

246

Botschafter Allardt, Moskau, an Bundesminister Scheel

Z B 6-1-14230/70 geheim
Fernschreiben Nr. 870

Aufgabe: 4. Juni 1970, 19.30 Uhr
Ankunft: 4. Juni 1970, 18.26 Uhr

Nur für Bundesminister

Betr.: Deutsch-sowjetische Gewaltverzichts-Verhandlungen

Mangels ausreichender Unterrichtung kann ich im einzelnen nicht übersehen, wie die von Staatssekretär Bahr hier erarbeiteten Entwürfe von der Bundesregierung aufgenommen worden sind. Ich halte mich daher für verpflichtet, darauf hinzuweisen, daß hier alle Äußerungen von Regierungsmitgliedern zum Thema Gewaltverzicht äußerst sorgfältig und kritisch registriert werden. Bemerkungen über das zeitliche Vorgehen, aus denen zu schließen ist, die Bundesregierung werde sich gegebenenfalls bis nach den Parlamentsferien im Herbst mit den Gewaltverzicht-Verhandlungen Zeit lassen¹, dürften hier überraschen. Staatssekretär Bahr hat zwar auf der Schlußsitzung vom 22. Mai² der Bemerkung Gromykos, er sei ab 26. Mai mit der kurzen Unterbrechung seiner Frankreichreise³ verhandlungsbereit, das Prüfungs- und Konsultationsbedürfnis der Bundesregierung entgegengehalten. Es blieb jedoch der Eindruck raschen Eintritts in die Verhandlungsphase.

Eine im Nachrichtenspiegel vom 2. Juni mitgeteilte angebliche Äußerung des Herrn Bundesministers, das sogenannte „Bahr-Papier“⁴ sei kein Vertragsent-

¹⁷ Zu diesem Satz handschriftliche Bemerkung des Bundeskanzlers Brandt: „Ja, wenn terminlich möglich.“

Dazu vermerkte die Sekretärin des Staatssekretärs Bahr, Kirsch, am 4. Juni 1970 handschriftlich: „Merseburger ist mit mir in Kontakt. Muß morgen Bescheid erhalten. Landerer wurde deshalb bereits von mir angesprochen.“

Für den Wortlaut des Interviews am 8. Juni 1970 in der Fernsehsendung „Panorama“ vgl. BULLETIN 1970, S. 797 f.

¹ Am 25. Mai 1970 wurde in der Presse gemeldet, in Bonn werde darauf hingewiesen, daß nach den Gesprächen des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko „die Aufnahme der eigentlichen Verhandlungen mit Moskau möglicherweise noch einige Zeit auf sich warten lassen werde“. Auch das Kabinett „müsse sich erst einmal mit dem Ergebnis ‚befreunden‘“; zudem müßten sich die beiden neuen Staatssekretäre im Auswärtigen Amt, Freiherr von Braun und Frank, erst einmal einarbeiten. Vgl. den Artikel „Heftige Kontroverse im Bundestag erwartet“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 25. Mai 1970, S. 1.

² Vgl. dazu Dok. 229.

³ Der sowjetische Außenminister Gromyko hielt sich vom 1. bis 5. Juni 1970 in Frankreich auf.

⁴ Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 zu einem Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 221.

wurf, sondern enthalte lediglich „die Aneinanderreihung gewisser Punkte, in denen sich die Standpunkte beider Regierungen angenähert hätten“, könnte unserer künftigen Verhandlungsposition abträglich sein, weil sie von Gromyko leicht als seine eigenen Bemühungen abwertend interpretiert werden könnte.

Gromyko ist davon ausgegangen, daß vereinbarungsgemäß die Verhandlungspause zwischen März und Mai von der Bundesregierung zur sorgfältigen Prüfung aller bis zum 21. März erarbeiteten Formeln⁵ genutzt worden ist. Nach dem Abschluß dieser Prüfung ist nach Wiederaufnahme der Besprechungen im Mai⁶ dann auch von beiden Seiten erklärt worden, daß über die Artikel Eins, Zwei, Vier und Fünf sowie Sieben bis Zehn des „Absichtspapiers“ Einigkeit erzielt sei. Auf der Schlußsitzung vom 22. Mai hat Gromyko namens der Sowjetregierung dann alle Artikel als verhandlungsreif für einen Vertragsabschluß bezeichnet, wobei kein Zweifel bestand, daß die Substanz der Punkte Eins bis Vier bei künftigen Verhandlungen nicht mehr in Frage gestellt werden sollte. Daraus folgt, daß wir rechtlich zwar völlig frei sind, wir uns politisch aber m. E. weitgehend die Hände gebunden haben.

Verhandlungsmöglichkeiten im gegebenen Rahmen sehe ich daher vor allem in der Präambel, über die noch nicht gesprochen worden ist⁷, sowie in einer eventuellen Erweiterung des Vertragstextes um zusätzliche Artikel.

Für die Präambel könnte etwa von unserer Seite gefordert werden, dort, analog zum Adenauer-Bulganin-Brief vom 13.9.55⁸, einen Passus über die Wiedervereinigung unterzubringen. Da dieser ohnehin einer den übrigen Vertragsbestimmungen gleichwertigen und gleichverbindlichen Form bedarf, wäre die Erwähnung des Wiedervereinigungsgedankens (oder der Existenz eines diesbezüglichen Briefes) in der Präambel geeignet, diesem Erfordernis nachzukommen.

Zu den einzelnen Punkten des für den Gewaltverzichtvertrag vorgesehenen Textes⁹ bemerke ich:

In Punkt 1 scheinen mir die Verhandlungsmöglichkeiten mit der Fassung „von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage“ erschöpft.

Punkt 2: Wir können von der Sowjetunion kein weiteres Abrücken von den Artikeln 53 und 107 der UNO-Satzung¹⁰ erwarten, als z. B. Frankreich dies zu tun bereit ist. Ich halte auch hier die Verhandlungsmöglichkeiten für erschöpft.

Punkt 3: Wir werden diesen Punkt in vorliegender Fassung wohl akzeptieren müssen, wenn wir nicht das Gesamtkonzept in Frage stellen wollen. Ich sehe

⁵ Zum Stand der Gespräche mit der UdSSR vom 21. März 1970 vgl. Dok. 134.

⁶ Die Gespräche des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau wurden am 12. Mai 1970 wieder aufgenommen. Vgl. dazu Dok. 201.

⁷ Zu den Überlegungen hinsichtlich einer Präambel für den Vertrag mit der UdSSR vgl. auch Dok. 245.

⁸ Bundeskanzler Adenauer und Ministerpräsident Bulganin bestätigten in gegenseitigen Schreiben den Beschluß ihrer Regierungen, diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Sie teilten mit, daß sie davon ausgingen, „daß die Herstellung und Entwicklung normaler Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion zur Lösung der ungeklärten Fragen, die das ganze Deutschland betreffen, beitragen wird und damit auch zur Lösung des gesamten nationalen Hauptproblems des deutschen Volkes – der Wiederherstellung der Einheit eines deutschen demokratischen Staates – verhelfen wird“. Vgl. DzD III/1, S. 336.

⁹ Einem Vertrag mit der UdSSR über einen Gewaltverzicht sollten die Leitsätze 1 bis 4 vom 20. Mai 1970 („Bahr-Papier“) zugrunde liegen. Vgl. dazu Dok. 221, Anm. 3.

¹⁰ Für Artikel 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 4.

aber Verhandlungsspielraum insoweit, als wir Annahme des Punktes 3 mit der Erwähnung der Wiedervereinigungsabsicht im Vertrag, z. B. in der Präambel, verbinden und unsererseits von dieser Verbindung die Zustimmung der Regierung zu dem Vertrag abhängig machen.

Punkt 4: Bedarf keiner Änderung.

[gez.] Allardt

VS-Bd. 10065 (Ministerbüro)

247

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn

II A 4-82.00-94.29-1013/70 geheim

5. Juni 1970¹

Betr.: Deutsch-sowjetischer Gewaltverzicht;
hier: Prüfung der Ergebnisse der exploratorischen Gespräche der Bundesregierung

Bezug: Aufzeichnung vom 3. Juni 1970

AZ.: II A 4-82.00-94.29-997/70 geheim (Sprechzettel)²

Als Anlage wird weisungsgemäß eine Bewertung der einzelnen von StS Bahr in Moskau abgesprochenen Leitsätze³ unter den Gesichtspunkten der Innen- und Außenpolitik vorgelegt. Dabei sind die in den Verhandlungen noch anzustrebenden Änderungen besonders berücksichtigt.

Hiermit über den Herrn Staatssekretär⁴ dem Herrn Bundesminister⁵ vorgelegt.

Lahn

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blumenfeld konzipiert. Hat Legationsrat von Treskow vorgelegen.

² Ministerialdirigent von Staden schlug vor, Bundesminister Scheel solle in der Kabinettsitzung am 4. Juni 1970 zu den Ergebnissen der Gespräche des Staatssekretärs Bahr mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau ausführen: „In unserem Bemühen, eine Regelung zu finden, die sich mit dem Grundgesetz, unseren politischen Zielen und den Vier-Mächte-Verantwortlichkeiten vereinbaren läßt, sind zwei wesentliche Ergebnisse in den Vorgesprächen erzielt worden: a) Es ist StS Bahr in zähem Ringen gelungen, einen Text abzusprechen, der nicht von der Anerkennung der Grenzen, sondern deren Respektierung spricht. Im Zusammenhang mit dem, was der sowjetischen Seite auch mündlich gesagt wurde, soll mit dieser Formulierung erklärt werden, daß endgültige Regelungen offengehalten werden. b) Der sowjetische Außenminister hat sich ferner bereit erklärt, einen deutschen Brief zur Selbstbestimmung entgegenzunehmen, in dem die Bundesregierung feststellt, daß eine friedliche Wiedervereinigung Deutschlands auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts unseres Volkes nicht mit den vereinbarten Formulierungen in Widerspruch steht.“ Vgl. VS-Bd. 4621 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

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

⁴ Hat Staatssekretär Frank am 6. Juni 1970 vorgelegen.

⁵ Hat Bundesminister Scheel am 6. Juni 1970 vorgelegen.

Anlage

I. Ziffer 1 – Allgemeine Erklärung über friedliche Ziele

Innenpolitisch

Die Vereinbarung einer allgemeinen Erklärung über den internationalen Frieden und Entspannung mit den Sowjets ist grundsätzlich politisch günstig. Sie stellt einen Erfolg im ostpolitischen Konzept der Bundesregierung dar, weil wir bisher praktisch ausschließlich auf kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet, nicht aber auf politischem Gebiet positive Schritte unternehmen konnten.

Außenpolitisch

Eine gemeinsame Erklärung über friedliche Ziele stellt auch eine politische Bindung der Sowjetunion dar, die geeignet ist, die politischen Beziehungen der Sowjetunion zur Bundesrepublik Deutschland qualitativ zu verändern und die es der Sowjetunion in Zukunft schwerer machen dürfte, gegenüber der Bundesrepublik eine Haltung der Konfrontation einzunehmen und zum Beispiel einen fortdauernden Interventionsanspruch zu behaupten (s. Ziffer 2). Auch würde es der Sowjetunion und der DDR erschwert, das Bestreben der osteuropäischen Staaten nach einer Verbesserung der Beziehungen mit uns zu stören.

Erwünscht ist jedoch, daß eine Formulierung gefunden wird, die der Sowjetunion nicht die Möglichkeit eröffnet, uns auf eine „Normalisierung“ im sowjetischen Sinne festzulegen. Daher sollte der Passus „die Normalisierung der Lage in Europa zu fördern“ modifiziert werden. Dieser Passus ist durch den sowjetischen, allseits bekannten Sprachgebrauch mit bestimmter Forderungen und Thesen belastet, was seitens der Opposition in der Bundestagsdebatte vom 27. Mai 1970 besonders hervorgehoben worden ist.⁶ Als „unnormale“ wird u. a. die amerikanische Präsenz in Europa angesehen. Für Berlin bedeutet die Formel „das normale Bestehen Westberlins als selbständige politische Einheit“.

Vorschlag

Aussichten für eine Änderung scheinen noch gegeben. Es sollte versucht werden, die Formel „Normalisierung der Lage in Europa“ durch „den Frieden in Europa zu fördern“ oder jedenfalls „die Lage in Europa zu verbessern und zu normalisieren“⁷ zu ersetzen.

Ziffer 2 – Gewaltverzicht und Verpflichtung auf die VN-Satzung

Innenpolitisch

Im Zusammenhang mit dieser Ziffer steht die Frage des sowjetischen Interventionsvorbehalts nach Artikel 53 und 107 der VN-Satzung⁸. Diese Frage hat seit Veröffentlichung der ersten Runde des GV-Dialogs im Juli 1968⁹ in der breiteren

⁶ Vgl. dazu die Ausführungen des Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, Barzel, sowie der CSU-Abgeordneten Strauß und Freiherr von und zu Guttenberg vom 27. Mai 1970; Dok. 241, Anm. 4.

⁷ Der Passus „oder ... zu normalisieren“ wurde von Staatssekretär Frank gestrichen.

⁸ Für Artikel 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 4.

⁹ Am 11. Juli 1968 berichtete die sowjetische Tageszeitung „Izvestija“ von den Gesprächen der UdSSR mit der Bundesrepublik über eine Gewaltverzichtserklärung und druckte das sowjetische Aide-mémoire vom 12. Oktober 1967 ab. Am 12. Juli wurden das Aide-mémoire vom 21. November 1967, am 13. Juli 1968 diejenigen vom 29. Januar und 5. Juli 1968 veröffentlicht. Vgl. IZVESTIJA, Nr. 161 vom 11. Juli 1968, S. 3; Nr. 162 vom 12. Juli 1968, S. 3; und Nr. 163 vom 13. Juli 1968, S. 3. Das Presse- und Informationsamt veröffentlichte daraufhin noch im Juli 1968 ebenfalls die bis dahin

Öffentlichkeit starken und andauernden Widerhall gefunden (zuletzt Auswärtiger Ausschuß, Baron von Guttenberg¹⁰, Bundestagsdebatte¹¹).

Ziffer 2 betrifft den Kern der GV-Vereinbarungen, nämlich den Gewaltverzicht im engeren Sinne. In der Öffentlichkeit steht und fällt die Frage der Beurteilung, ob durch den Vertrag ein Mehr an Sicherheit erreicht wurde, jedenfalls mit der Eindeutigkeit, mit der wir klarlegen können, daß die vertragliche GV-Verpflichtung der Sowjetunion nicht von vornherein durch einen Vorbehalt, gestützt auf Artikel 53 und 107, eingeschränkt ist.

Im Zusammenhang mit der Ratifikation wird eine Klärung dieses Punktes nicht zu umgehen sein.

Außenpolitisch

Die sowjetische Regierung ist von ihrer Behauptung in ihrer Note vom 5. Juli 1968, die Bundesrepublik Deutschland betreibe eine Politik, die den Frieden bedrohe¹², öffentlich bisher nicht abgerückt, und unsere Mitgliedschaft in der „aggressiven“ NATO wird von der Sowjetunion stets als Beweis hierfür interpretiert. Allenfalls kann man aus dem Moskauer Kommuniqué vom 4. Dezember 1969¹³ eine etwas ausgewogenere Beurteilung der deutschen Ost-Politik herauslesen (in einem Teil ... der Öffentlichkeit der BRD ... zunehmende Tendenzen ... auf eine realistische Politik der Zusammenarbeit und Verständigung; gleichzeitig aber ... fortdauernde gefährliche Erscheinungen des Revanchismus, denen gegenüber ständig die gebotene Wachsamkeit geübt werden müsse¹⁴). Sollten die Sowjets sich nach Abschluß der GV-Vereinbarungen erneut auf ihre angeblichen Rechte gegenüber der Bundesrepublik Deutschland als einem ehemaligen Feindstaat aus Artikel 53 und 107 berufen oder zumindest frühere Berufungen nicht modifizieren, so müßte dies berechnete Zweifel an dem Erfolg unserer Verhandlungen nicht nur innenpolitisch, sondern auch im Ausland hervorrufen.

Fortsetzung Fußnote von Seite 906

ausgetauschten Erklärungen zum Gewaltverzicht. Vgl. DIE POLITIK DES GEWALTVERZICHTS. Eine Dokumentation der deutschen und sowjetischen Erklärungen zum Gewaltverzicht 1949 bis Juli 1968. Bonn 1968.

¹⁰ Zu den Stellungnahmen des CSU-Abgeordneten Freiherr von und zu Guttenberg im Auswärtigen Ausschuß vgl. Dok. 218, Anm. 20.

Am 27. Mai 1970 stellte Guttenberg im Bundestag erneut die Frage: „Herr Außenminister, kann die Bundesregierung auf Grund der bisherigen Sondierungen und Textentwürfe dem deutschen Volk wirklich guten Gewissens verkünden, auch die Sowjetunion verzichte auf Gewalt? Kann sie das? Kann sie verkünden, daß der bisherige Gewaltvorbehalt gegen die Bundesrepublik, d. h. die rechtswidrige sowjetische Auslegung der Art. 53 und 107 der UN-Satzung, eindeutig ausgeräumt ist? [...] Eine reine Hervorhebung des Art. 2 der UN-Charta im bilateralen Verhältnis zwischen Sowjetunion und Bundesrepublik ist ungenügend, solange die Sowjetunion nicht expressis verbis darauf verzichtet, unsere friedlichen Bemühungen um Wiedervereinigung in Freiheit als – ich zitiere die UN-Charta – ‚Erneuerung aggressiver Politik‘ zu bezeichnen und dann aus Art. 53 ihren Gewaltvorbehalt zu folgern.“ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 72, S. 2693.

¹¹ Der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion, Barzel, richtete am 27. Mai 1970 im Bundestag die Frage an Bundeskanzler Brandt: „Was ist schließlich mit dem angemessenen Gewaltvorbehalt der Sowjetunion gegenüber der Bundesrepublik Deutschland? Ist es richtig, daß die Sowjetunion ihren zu Unrecht erhobenen einseitigen Gewaltvorbehalt auch dann aufrechtzuerhalten gedenkt, wenn Sie einen solchen Vertrag schließen, und selbst dann, wenn beide deutsche Staaten in der UNO wären? Wo ist, wenn dies stimmt, das deutsche Interesse an dieser Politik, und wo ist die Gegenleistung der Sowjetunion?“ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 72, S. 2669.

¹² Zum sowjetischen Aide-mémoire vom 5. Juli 1968 vgl. Dok. 218, Anm. 16.

¹³ Für den Wortlaut des Kommuniqués der Konferenz der Partei- und Regierungschefs der Staaten des Warschauer Pakts vom 3./4. Dezember 1969 vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 76 f.

¹⁴ Auslassungen in diesem Satz in der Vorlage.

Vorschlag

Auf Grund des gegenwärtigen Textes der Ziffer 2 kann nicht zweifelsfrei davon ausgegangen werden, daß die Sowjetunion sich nicht doch wieder auf die Interventionsklauseln beruft. Wir sollten versuchen, den ersten Absatz der Ziffer 1 noch zu präzisieren durch eine ausdrückliche Erwähnung des Artikels 1 und 2 der VN-Satzung¹⁵ in diesem Absatz.¹⁶

Die Aussichten, eine derartige Textänderung zu erreichen, dürften zwar eher skeptisch zu beurteilen sein. Im Hinblick darauf, daß die Bundesrepublik Deutschland sich in dem GV-Vertrag ausdrücklich zur Aufrechterhaltung des Friedens und einer Achtung der Grenzen versteht, sollte es aber möglich sein, eine Erklärung der Sowjets zu erwirken, daß die deutsch-sowjetischen Beziehungen künftig auf Artikel 1 und 2 der VN-Charta basiert sein sollen. Die sowjetische Note vom 21. November 1967 bietet hierzu eine Handhabe (s. BPA-Veröffentlichung S. 12¹⁷).

Ziffer 3 – Grenzen

Innenpolitisch

Ziffer 3 enthält die Achtung der territorialen Integrität aller Staaten in Europa und der Unverletzlichkeit der Grenzen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie und der innerdeutschen Grenzen. Die Reaktion der deutschen Öffentlichkeit wird sich voraussichtlich auf folgende Fragen konzentrieren:

- Endgültige Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze (Vertriebene), demgegenüber würden wir darauf hinweisen, daß das Wort „Anerkennung“ nicht im Text steht und daß eine endgültige Grenzregelung durch die Weitergeltung früher geschlossener Abkommen (Ziffer 4), d.h. auch des Potsdamer Abkommens und des Deutschlandvertrages, offengehalten wurde. In einem Teil der deutschen Öffentlichkeit wäre andererseits eine endgültige Anerkennung durchaus populär.¹⁸
- Verhältnis unserer Wiedervereinigungspolitik zum Text des GV-Vertrags (Festschreibung der innerdeutschen Grenzen, auch Berlin).
- Erwähnung aller Grenzen in Europa in einem deutsch-sowjetischen Vertrag, d.h. Zugeständnis einer sowjetischen Kontroll- und Garantiefunktion über europäische Grenzen.

Außenpolitisch

Keine Kritik zu erwarten, eher Erleichterung über substantiellen deutschen Bei-

¹⁵ Zu Artikel 1 und 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 174, Anm. 2, und Dok. 12, Anm. 5.

¹⁶ An dieser Stelle handschriftliche Fußnote des Legationsrats von Treskow: „Der Hinweis auf Art. 2 im zweiten Absatz sollte sodann entfallen.“

¹⁷ Im Memorandum vom 21. November 1967 nahm die sowjetische Regierung auf Artikel 2 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 Bezug: „Die sich häufig wiederholenden Erklärungen führender Politiker und der Regierungen der BRD über ihre Gebietsansprüche gegenüber anderen Ländern Europas ebenso wie die Tätigkeit neonazistischer und militaristischer Organisationen in der BRD [...] stehen jedoch im Widerspruch zu diesen Verpflichtungen der BRD und zu den Forderungen der UN-Charta, die besagt, daß die Androhung oder die Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Unverletzlichkeit oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates unzulässig ist (Artikel 2 der UN-Charta).“ Vgl. POLITIK DES GEWALTVERZICHTS, S. 12.

¹⁸ Dieser Satz wurde von Staatssekretär Frank eingeklammert.

trag zur Entspannung. Soweit Ziffer 3 die Rechte und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte für die Regelung von Nachkriegsfragen betrifft, vgl. unter Ziffer 4.

Vorschlag:

Die Qualifikation der Oder-Neiße-Linie, „die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet“, wird es uns schwer machen, unseren Standpunkt, daß eine Anerkennung der Grenzen im GV-Vertrag nicht erfolgt, zu vertreten. In den Verhandlungen sollte die Streichung¹⁹ dieses Relativsatzes angestrebt werden.

Das wesentliche politische Gegengewicht zu dem Leitsatz über Grenzen ist die Klarstellung, daß unser Wiedervereinigungsvorbehalt von den Sowjets ohne Widerspruch angenommen wird mit der Maßgabe, daß er von uns im Ratifikationsverfahren verwendet und später veröffentlicht werden kann. Nach einem Bericht der Botschaft Moskau scheint darüber keine letzte Klarheit zu herrschen.²⁰

Es wird vorgeschlagen, daß der Herr Bundesminister zu dieser Frage StS Bahr anspricht.

Ziffer 4 – Früher geschlossene beiderseitige und mehrseitige Verträge und Abkommen

Innenpolitisch

Unter die von der Bundesrepublik Deutschland früher geschlossenen Verträge, die nach dem Text der Ziffer 4 unberührt bleiben, fällt – was für uns besonders wichtig ist – auch der Deutschlandvertrag mit den Artikeln 2 und 7.²¹ Die Weitergeltung der von den Drei Mächten im Artikel 7 übernommenen Verpflichtung im Zusammenwirken mit der BRD eine „frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland“ anzustreben, wird für die Interpretation unserer zukünftigen Politik vor der Öffentlichkeit in Ost und West von besonderer Wichtigkeit sein.

Es wird mit den Alliierten klargestellt, daß die von ihnen übernommenen Verpflichtungen nicht beeinträchtigt werden. Der jetzige Text der Ziffer 4 läßt einen ausdrücklichen Hinweis auf die Vier-Mächte-Verantwortlichkeiten vermissen. Hierauf ist von britischer Seite insbesondere hingewiesen worden.²² Auch ein Hinweis auf den Friedensvertrag würde den GV-Vertrag in unserem Sinne wesentlich verbessern.

Außenpolitisch

Ziffer 4 hängt in seiner Wirksamkeit nicht unbeträchtlich von der späteren Loyalität der Westmächte uns gegenüber ab.

¹⁹ Die Wörter „die Streichung“ wurden von Staatssekretär Frank gestrichen. Dafür fügte er handschriftlich ein: „eine Verbesserung“.

²⁰ Vgl. dazu den Drahtbericht des Botschafters Allardt, Moskau, vom 27. Mai 1970; Dok. 238.

²¹ Zu den Artikeln 2 und 7 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. Dok. 12, Anm. 28, und Dok. 16, Anm. 4.

²² Die britische Regierung übermittelte am 2. Juni 1970 eine Stellungnahme zu den Leitsätzen 1 bis 4 vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“). Vgl. dazu die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten von Staden vom 3. Juni 1970; VS-Bd. 5776 (V 1); B 150, Aktenkopien 1970. Zur britischen Haltung vgl. auch Dok. 257.

Vorschlag

Insbesondere im Hinblick auf die alliierten Anregungen wäre eine Ergänzung der Ziffer 4 in folgendem Sinne wünschenswert: „Das Abkommen ...²³ berührt weder die früher geschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Abkommen beider Seiten noch die anderweitigen völkerrechtlichen Rechte und Verpflichtungen der vertragschließenden Parteien oder anderer Staaten.“²⁴

Ferner wäre in Ziffer 4 eine Erwähnung, daß „Vereinbarungen über die deutschen Grenzen in einem Friedensvertrag zu bestätigen sein werden“, gerade im Hinblick auf unser Abkommen mit Polen, wünschenswert. Wir haben der polnischen Seite eine Formel, die einen Hinweis auf den Friedensvertrag enthält, übergeben.²⁵

Die Aussichten, diese Veränderungen zu erwirken, sind allerdings skeptisch zu beurteilen. Vielleicht könnte Botschafter Allardt zu diesem Punkt zunächst noch einmal sondieren.²⁶

II. Ziffer 5 bis 10 – Absichtserklärungen

Innenpolitisch

Die These von der Einheit des deutsch-sowjetischen GV-Vertrags mit den Verträgen mit anderen osteuropäischen Staaten (Ziffer 5) könnte innenpolitisch als Bekräftigung der Breschnew-Doktrin²⁷ ausgedeutet werden. Demgegenüber könnten wir jedoch darauf hinweisen, daß es sich bei den Verträgen, insbesondere mit Polen und der ČSSR in der Tat – soweit diese Nachkriegsregelungen betreffen – um eine Einheit handelt. Wir würden versuchen, in den Verträgen mit Polen, mit der ČSSR und mit der DDR im Rahmen dessen zu bleiben, was wir mit der Sowjetunion vereinbart hatten, und Forderungen, die über das den Sowjets zugestandene hinausgehen, entgegentreten.

Die Thesen 6 und 7 zu den Beziehungen der BRD zur DDR lassen sich innenpolitisch vorteilhaft verwerten. Sie reflektieren unsere Auffassung vom Primat der Regelung der innerdeutschen Beziehungen vor der Freigabe der Außenbeziehungen der DDR.

Die These 8 über die Entwicklung wirtschaftlicher, kultureller und sonstiger Beziehungen zwischen uns und der Sowjetunion ist unter innenpolitischen Gesichtspunkten günstig. Sie gibt uns die Möglichkeit, hervorzuheben, daß wir mit der Sowjetunion auf dem Wege zur Entspannung fortschreiten wollen, gerade auch über das Mittel der GV-Vereinbarung.

Außenpolitisch

Auch die Thesen 5 bis 10 berühren Interessen der Alliierten (Verhältnis der BRD zur DDR, Ziffer 6 und 7). Diese sollten daher von dem Text unterrichtet und – soweit erforderlich – konsultiert werden.

²³ Auslassung in der Vorlage.

²⁴ Für den Passus „beider Seiten ... anderer Staaten“ schlug Legationsrat von Treskow handschriftlich folgende Alternative vor: „beider Seiten noch die Rechte und Pflichten dritter Staaten“.

²⁵ Vgl. dazu den Entwurf der Bundesregierung vom 22. April 1970; Dok. 174.

²⁶ Der Passus „Ferner wäre in Ziffer 4 ... noch einmal sondieren“ wurde von Staatssekretär Frank gestrichen.

²⁷ Zur Breschnew-Doktrin vgl. Dok. 82, Anm. 31.

Die Konsultation der Alliierten wäre im Kabinett zu beschließen.²⁸

Vorschlag

Hinnahme der Thesen mit dem derzeitigen Wortlaut, sofern die Alliierten nicht Bedenken erheben.

III. Berlin

Die Frage der Berücksichtigung Berlins ist innen- und außenpolitisch von besonderer Bedeutung.

StS Bahr hat in den Gesprächen in Moskau der sowjetischen Seite wiederholt unmißverständlich gesagt, daß wir GV-Verträge mit der Sowjetunion und anderen Warschauer-Pakt-Staaten, eine Regelung zwischen der BRD und der DDR und eine zufriedenstellende Regelung der Situation in und um Berlin als Einheit betrachten und den deutsch-sowjetischen Vertrag vor einer solchen Regelung nicht in Kraft setzen würden. Gleichwohl hat die sowjetische Seite bisher – auch Außenminister Gromyko in Paris²⁹ – jede Verbindung zwischen den GV-Verträgen und einer Berlin-Regelung strikt abgelehnt. Sie hat es auch abgelehnt, einen Berlin-Brief anzunehmen, gab jedoch zu überlegen, ob die BRD nicht vor oder im Zusammenhang mit der Unterzeichnung eine entsprechende Erklärung abgeben könnte.³⁰

Eine solche Erklärung erscheint ausreichend. Wichtig wäre allerdings, daß eine Berlinerklärung mit den drei Alliierten abgesprochen und rechtzeitig den Sowjets zur Kenntnis gegeben wird.

Vorschlag:

Eine solche Erklärung sollte die Form eines Schreibens der Bundesregierung an die drei Westmächte als die für Westberlin Verantwortlichen haben.

Darin sollte erklärt werden, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Berlin und die Bindungen Westberlins an die BRD durch den Deutsch-Sowjetischen Vertrag unberührt bleiben.³¹

Dieses Schreiben wäre von den drei Westmächten zu bestätigen.

Unser Schreiben und die alliierte Bestätigung wären sodann der sowjetischen Regierung zu notifizieren.

IV. Zusammenfassung

Vorschlag

Maßnahme

Ziffer 1

Textänderung: „Normalisierung der Lage in Europa“

Textänderung in Verhandlungen

²⁸ Zur Unterrichtung der Drei Mächte über die Leitsätze 5 bis 10 vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“) vgl. Dok. 271, Anm. 5.

²⁹ Der sowjetische Außenminister hielt sich vom 1. bis 5. Juni 1970 in Frankreich auf.

³⁰ Vgl. dazu die Äußerung des Abteilungsleiters im sowjetischen Außenministerium, Falin, vom 21. Mai 1970; Dok. 227.

³¹ Ein entsprechender Entwurf wurde am 19. Juni 1970 vorgelegt. Vgl. dazu Dok. 257, Anm. 5.

Ziffer 2

Einfügung eines Bezugs auf Art. 1
und 2 der VN-Satzung in Absatz 1

Textänderung in Verhandlungen

Ziffer 3

1) Wegfall der Qualifikation der
Oder-Neiße-Grenze

Textänderung in Verhandlungen

2) Sowjetische Annahme des Briefs
zur Wiedervereinigung

Besprechung des Herrn Bundes-
ministers mit Staatssekretär Bahr

Ziffer 4

1) Erwähnung der Vier-Mächte-
Verantwortlichkeiten

Zunächst Sondierungen durch Bot-
schafter Allardt³²

2) Erwähnung des Friedensvertrags

Zunächst Sondierungen durch Bot-
schafter Allardt

Ziffer 5–10

Konsultation mit den Alliierten
auf üblichem Wege

Berlinerklärung

1) Konsultation mit den Alliierten
2) Übergabe an die Sowjets

VS-Bd. 4621 (II A 4)

³² Die Wörter „Zunächst Sondierung durch Botschafter Allardt“ wurden gestrichen. Dafür wurde hand-
schriftlich eingefügt: „Textänderung in Verhandlungen“. Vgl. Anm. 26.

248

Botschafter Allardt, Moskau, an das Auswärtige Amt**Z B 6-1-14250/70 geheim****Aufgabe: 6. Juni 1970, 11.00 Uhr¹****Fernschreiben Nr. 888****Ankunft: 6. Juni 1970, 10.40 Uhr****Cito**

Betr.: Deutsch-sowjetische Verhandlungen,
hier: Rückführung – Familienzusammenführung der in der UdSSR zu-
rückgehaltenen Deutschen

Bezug: Schriftberichte vom 19.2.1970 Rü V 6-88² geheim 162/70³ und
16.4.1970 Rü V 6-86.07⁴
Schrifterlasse vom 31.3.⁵ und 5.5.1970 V 6-86.04⁶

1) Stellvertretender Generalsekretär Deutschen Roten Kreuzes, Dr. Kurt Wag-
ner, hat sich 1. – 4. Juni in Moskau aufgehalten. Anlaß zu der Reise hatte Bitte
Sowjetischen Roten Kreuzes gegeben, den Interventionen des Deutschen Roten
Kreuzes (DRK) zugunsten einzelner Fälle der Familienzusammenführung zu-
sätzliche Angaben über die wirtschaftliche Lage der Angehörigen in der Bundes-
republik Deutschland hinzuzufügen. Auf Vorschlag Dr. Wagners, diese Frage
zum Gegenstand einer Besprechung zu machen, war die Einladung nach Mos-
kau erfolgt.

¹ Hat Vortragendem Legationsrat Schönfeld am 8. Juni 1970 vorgelegen, der handschriftlich die Weiterleitung an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Sanne, Bundeskanzleramt, verfügte. Hat Sanne vorgelegen, der handschriftlich die Weiterleitung an Staatssekretär Bahr und Ministerialdirektor Sahm, Bundeskanzleramt, „n[ach] R[ückkehr]“ verfügte.

² Korrigiert aus: „12.2.1970 Rü IV-88“.

³ Zum Schriftbericht des Botschafters Allardt, Moskau, vgl. Dok. 59, Anm. 5.

⁴ Gesandter Baron von Stempel, Moskau, teilte mit, daß die Botschaft anlässlich des Besuchs des stellvertretenden Generalsekretärs des Deutschen Roten Kreuzes (DRK), Wagner, in der UdSSR gern „alle anstehenden Fragen der Familienzusammenführung eingehend“ besprechen wolle. Er wies ferner darauf hin, daß für die Gespräche mit den sowjetischen Stellen „eine auf den neuesten Stand gebrachte Liste“ des DRK über Fälle der engeren Familienzusammenführung hilfreich wäre. Vgl. Referat 513 (V 6), Bd. 1574.

⁵ Ministerialdirektor Groepper bat die Botschaft in Moskau, Besucher aus der Bundesrepublik darauf hinzuweisen, daß die Erwähnung des Problems der Familienzusammenführung „gegenüber Gesprächspartnern aus der sowjetischen Führungsschicht vielleicht für die sowjetische Meinungsbildung in dieser Frage von Bedeutung“ sei. Durch die Information von Besuchern über das „ungelöste humanitäre Problem [...] könnte vermieden werden, daß beispielsweise Professor Grzimek im Anschluß an eine Rundreise durch sowjetische zoologische Gärten erst nach Rückfrage vom DRK erfährt, daß es im asiatischen Teil der RSFSR und in den asiatischen Sowjetrepubliken zahlreiche Menschen deutscher Muttersprache gibt – von denen ein Teil Angehörige im Bundesgebiet hat – und daß Personen, die ihn dort auf deutsch angesprochen haben, entgegen seiner Annahme vermutlich keine Agenten, sondern Volksdeutsche gewesen sind“. Groepper übermittelte zudem eine Aufzeichnung zum Stand der Familienzusammenführung von Deutschen aus der UdSSR. Vgl. Referat 513 (V 6), Bd. 1574.

⁶ Legationsrat I. Klasse Boldt teilte der Botschaft in Moskau mit, daß der stellvertretende Generalsekretär des DRK, Wagner, am 20. Mai 1970 zu einer Besprechung über die Familienzusammenführung in die Botschaft kommen werde. Auf den Wunsch nach einer auf den neuesten Stand gebrachten Liste von Fällen der Familienzusammenführung – „Ausreise zu Ehegatten und zu Verwandten ersten Grades“ – sei Wagner hingewiesen worden. Vgl. Referat 513 (V 6), Bd. 1575.

Vor Beginn der Gespräche mit Botschafter Wetrow (Leiter der Verwaltung auswärtiger Beziehungen) und anderen Vertretern des Sowjetischen Roten Kreuzes, die am 2. und 3. Juni stattfanden, hat Dr. Wagner Botschaft über die von ihm beabsichtigte Art der Gesprächsführung unterrichtet. Dabei wurde er über die von Staatssekretär Bahr am 17. Februar 1970 der sowjetischen Seite übergebene Liste mit 62 Fällen, in denen Verweigerung der Ausreise aus der Sowjetunion besondere menschliche Härte darstellt, informiert (vgl. Bezugsbericht vom 19.2.1970).

Aus den Mitteilungen Dr. Wagners über den Verlauf seiner Gespräche sind als wesentlichste Punkte festzuhalten:

a) Dr. Wagner eröffnete mit der Feststellung, daß Frage der Familienzusammenführung von sowjetischer Seite nicht länger wie in vergangenen Jahren behandelt werden könne, in denen jeweils nur wenigen hundert Personen Ausreise erlaubt wurde. Weder sei die Vereinbarung zwischen den beiden Rot-Kreuz-Gesellschaften vom 21.5.1957⁷ noch die zwischen den beiden Regierungen am 8.4.1958 abgeschlossene Vereinbarung⁸ erfüllt worden. Bisher sei man vertrauensvoll auf die sowjetische Argumentation eingegangen, es handle sich lediglich noch um Restfälle, die ihre baldige Erledigung finden würden. Die Entwicklung habe dieses Vertrauen jedoch leider nicht gerechtfertigt. Die Anzahl der noch unerledigten Ausreiseanträge verbiete dem DRK, sich weiter mit dem Hinweis auf Restfälle abzufinden. Eine neue Aktion sei notwendig. Um sowjetischer Seite Vorstellung von Größenordnungen zu geben, nannte Dr. Wagner die Zahl von 41000 Deutschen, die nach Kenntnis des DRK zu nahen Verwandten in die Bundesrepublik Deutschland auszureisen wünschen (bei dieser Zahl handelt es sich lediglich um die Fälle der sogenannten engeren Familienzusammenführung, in denen Ausreisewunsch in jüngerer Vergangenheit bekundet worden ist. Gesamtzahl der bekannt gewordenen Ausreisewünsche beläuft sich auf etwa 206000).

⁷ In der in München geschlossenen Vereinbarung zwischen den Delegationen der Allianz der Gesellschaften vom Roten Kreuz und Roten Halbmond der UdSSR und des Deutschen Roten Kreuzes wurde festgelegt, daß „a) das Deutsche Rote Kreuz in der Bundesrepublik Deutschland die Anträge auf Repatriierung der in der Bundesrepublik Deutschland befindlichen Sowjetbürger prüfen und unterstützen wird gemäß den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gesetzen; b) das Sowjetische Rote Kreuz weiterhin die Anträge auf Repatriierung der deutschen Staatsangehörigen, die infolge des 2. Weltkrieges auf dem Territorium der UdSSR leben, prüfen und unterstützen wird, gemäß den in der Sowjetunion geltenden Gesetzen“. Vgl. die Anlage 5 zur Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Boldt vom 16. Juni 1970; Referat 513 (V 6), Bd. 1575.

⁸ Die Vereinbarung über die Repatriierung von Personen deutscher Volkszugehörigkeit erfolgte am 8. April 1958 durch in Moskau abgegebene mündliche Erklärungen. Die sowjetische Delegation sagte zu, „daß die sowjetische Seite die praktischen Fragen prüfen und positiv entscheiden wird, die sich im Zusammenhang mit Anträgen deutscher Staatsangehöriger, die die deutsche Staatsangehörigkeit am 21. Juni 1941 besessen haben, soweit sich solche heute noch auf dem Gebiet der Sowjetunion befinden, auf Ausreise mit ihren Ehegatten und Kindern aus der Sowjetunion in die Bundesrepublik im Einzelfall ergeben. [...] Das oben Gesagte gilt nicht für auf Grund der Abkommen von 1939 bis 1941 nach Deutschland ausgereiste Personen, die Staatsangehörige der Sowjetunion sind.“ Allerdings sollten auch Anträge von Personen aus dieser Gruppe, „die ihre Familie oder nahe Angehörige in der Bundesrepublik haben oder [...] deren Familien aus Deutschen bestehen“, wohlwollend geprüft werden. Die sowjetische Seite ging „davon aus, daß die mit der getroffenen Vereinbarung zusammenhängenden Maßnahmen bis Ende 1959 durchgeführt sein werden“. Für den Wortlaut der Erklärung der Bundesregierung vgl. BULLETIN 1958, S. 630.

b) Sowjetische Seite entgegnete mit altem Argument, Familienzusammenführung sei weitgehend abgeschlossen; im übrigen handele es sich um nicht rückkehrwillige sowjetische Staatsangehörige. Die Echtheit der von Dr. Wagner mitgeteilten Zahl wurde in Zweifel gezogen. Dieser replizierte darauf mit Vorschlag, gemischte deutsch-sowjetische Kommission zur Nachprüfung der angegebenen Zahl durch Einsichtnahme in die Unterlagen des DRK in Bundesrepublik Deutschland und Befragung ausreisewilliger Deutscher in der Sowjetunion zu bilden.⁹

c) Sowjetische Seite fragte sodann – und kam auf diesen Punkt während der Gespräche wiederholt zurück –, ob Dr. Wagner bevollmächtigt sei, im Namen der Bundesregierung zu sprechen, ob denn Bundesregierung an Verhandlungen über Familienzusammenführung interessiert sei und ob er einen diesbezüglichen Verhandlungsauftrag habe. Nach Kenntnis des Sowjetischen Roten Kreuzes (die augenblicklich nur auf Zeitungswissen beruht) habe die Bundesregierung in den zahlreichen Kontakten der letzten Monate nicht zu Verhandlungen über Familienzusammenführung angeregt. Dr. Wagner entgegnete, er sei nicht im Besitz einer speziellen Verhandlungsvollmacht. Aus der bekannten Haltung der Bundesregierung zur Frage Familienzusammenführung leite er aber sozusagen einen „Dauerauftrag“ des DRK ab, zusammen mit dem Sowjetischen Roten Kreuz eine für die betroffenen Menschen befriedigende Lösung dieses Problems zu finden.

d) Als Ergebnis der zweitägigen Gespräche wurde festgehalten, daß es sich um Meinungsaustausch gehandelt hat, über den die beiden Regierungen zu unterrichten sind. Sowjetische Seite werde prüfen, ob es ein Problem Familienzusammenführung der bezeichneten Art gebe. Bejahendenfalls werde sowjetischerseits geprüft werden, ob die Frage in Gespräch auf Rotkreuz- oder Regierungsebene behandelt werden solle, es sei denn, deutsche Seite habe bereits Vorschlag über Art der Behandlung gemacht. Nach Auffassung Dr. Wagners kann es sich in den Augen des Sowjetischen Roten Kreuzes dabei nur um Gespräche zwischen

⁹ Bundesminister Wehner notierte am 5. Juni 1970 handschriftlich für Bundeskanzler Brandt: „Bei den Gesprächen mit der Leitung des Roten Kreuzes in Moskau ist Herr Dr. W[agner] gefragt worden, ob die Zahl der Familien-Zusammenführungs-Fälle, die er seinen sowjetischen Partnern gegenüber vertritt, auch seiner eigenen Regierung bekannt beziehungsweise ob es die Zahl sei, die auch die Bundesregierung als ihre eigene ansehe (es handelt sich um die 41509 Personen, die in der Übersicht des DRK aufgeführt sind). Staatssekretär E. Bahr habe 62 genannt. Diese Diskrepanz ist der Botschaft in Moskau bekannt und hat dort offenbar eine Rolle gespielt. Ich will diese Zeilen nicht mit Details beschweren. Es ist aber dringend und unerlässlich, bei der Vorbereitung der nächsten Zusammentreffen unserer Seite mit der sowjetischen Seite in der geeigneten Weise das Problem, und das heißt auch die Zahl, einzubringen. Bei dieser Gelegenheit erlaube ich mir, daran zu erinnern, daß ich vor einigen Wochen Herrn Bundeskanzler und kurz danach Herrn Bundesminister Ehmke darauf aufmerksam gemacht und darum gebeten habe, es möge eine kompetente Persönlichkeit im B[undes]K[anzler]A[mt] den Auftrag bekommen, zu koordinieren, was in den verschiedenen Ressorts unter deren Zuständigkeit bezüglich Familienzusammenführung und Umsiedlungsmöglichkeiten bearbeitet wird. Es erscheint mir dringend notwendig, ohne Zeitverlust Herrn Dr. Wagner Gelegenheit zu geben, seine Information aus Moskau und die daraus sich ergebenden Sorgen entweder dem Herrn Bundeskanzler oder einer von ihm beauftragten Persönlichkeit vorzutragen.“ Vgl. Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 323.

Am 7. Juni 1970 vermerkte Brandt dazu handschriftlich für Staatssekretär Bahr: „Bitte R[sprache] (und danach Kontakt mit Her[bert Wehner]).“ Vgl. Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 323.

Regierungsvertretern bzw. zwischen Rotkreuzvertretern mit Regierungsauftrag handeln.

Dr. Wagner wird das AA seinerseits ebenfalls über die in Moskau geführten Gespräche unterrichten.¹⁰

2) Verlauf der Gespräche Dr. Wagners hat erneut deutlich werden lassen, daß Frage der Familienzusammenführung nur dann befriedigende Lösung finden dürfte, wenn es zu entsprechenden deutsch-sowjetischen Vereinbarungen kommt.

Die Regierungsvereinbarung von 1958 wird von sowjetischer Seite als erfüllt bezeichnet, obwohl nach Stand vom 31.12.1969 noch 7784 unter diese Vereinbarung fallende Personen in Sowjetunion zurückgehalten werden. Außerdem haben weder deutsch-sowjetische Rotkreuzvereinbarung von 1957 noch Resolution 19 der Internationalen Rotkreuz-Konferenz 1965¹¹, der auch Sowjetunion zugestimmt habe, eine Entwicklung eingeleitet, die Hoffnung auf eine Bereinigung dieser Frage innerhalb annehmbarer Fristen zuläßt. In großer Zahl werden Deutsche in der Sowjetunion, die ihre Ausreiseanträge eindeutig mit den genannten Vereinbarungen und der Rotkreuz-Resolution von 1965 begründen können, nach wie vor durch administrativen Druck bereits von der Antragstellung abgehalten. Der Wunsch zur Ausreise oder ganz allgemein das Bekenntnis zum Deutschtum genügen, um zu teilweise schwerwiegenden Benachteiligungen im privaten und beruflichen Leben zu führen und den Betroffenen in einen Status minderen Rechts zu versetzen.

3) Ich bin der Auffassung, daß angesichts dieser Lage und im Hinblick auf das Ergebnis der soeben stattgefundenen Gespräche zwischen dem Deutschen und Sowjetischen Roten Kreuz die Frage der Rückführung und Familienzusammenführung der in der Sowjetunion zurückgehaltenen Deutschen von seiten der Bundesregierung erneut und sehr entschieden aufgegriffen werden sollte. Die bevorstehenden Verhandlungen mit der Regierung der UdSSR über einen Gewaltverzichtsvertrag könnten und müßten m. E. dazu genutzt werden.¹²

[gez.] Allardt

Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 323

¹⁰ Am 16. Juni 1970 notierte Ministerialdirektor Groepper, daß der stellvertretende Generalsekretär des DRK, Wagner, ihm einen Bericht über seine Gespräche mit dem Sowjetischen Roten Kreuz übergeben und hervorgehoben habe: „Es gehe jetzt um die möglicherweise letzte Chance, den Deutschen zur Ausreise aus der Sowjetunion zu verhelfen, die Ansprüche auf Behandlung nach den Rotkreuz-Resolutionen oder gemäß der Repatriierungserklärung vom 8. April 1958 haben. Bekunde die Bundesregierung ihr Interesse an der Lösung dieses Problems jetzt nicht in glaubhafter Weise, so würden auch Rotkreuz-Verhandlungen zu keiner Verbesserung des gegenwärtigen Zustandes führen.“ Vgl. Referat 513 (V 6), Bd. 1575.

¹¹ In der 19. Resolution der XX. Internationalen Rotkreuz-Konferenz vom 2. bis 9. Oktober 1965 in Wien zum Thema Familienzusammenführung wurde dem Wunsch Ausdruck gegeben, „daß alle zuständigen Organe des Roten Kreuzes und alle Regierungen ihre Anstrengungen fortsetzen und verstärken, um diese humanitäre Maßnahme zum Abschluß zu bringen, die der Verständigung und dem Frieden dient“. Es wurde empfohlen, „daß bis zur Verwirklichung einer Wiedervereinigung die menschlichen Kontakte zwischen Mitgliedern getrennter Familien erleichtert werden“ sollten. Vgl. die Anlage 3 zur Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Boldt vom 16. Juni 1970; Referat 513 (V 6); Bd. 1575.

¹² Am 12. Juni 1970 befürwortete Vortragender Legationsrat I. Klasse Blumenfeld den Vorschlag des Botschafters Allardt, Moskau, „den Komplex Rückführung und Familienzusammenführung in die

Gespräch des Bundesministers Scheel mit Mitgliedern der CDU/CSU-Fraktion

L 1-86.17-150/70 geheim

7. Juni 1970¹

Betr.: Gespräche Bahr/Gromyko über ein deutsch-sowjetisches Abkommen über Gewaltverzicht

I. Am Sonntag, 7. Juni, wurden folgende führende Politiker der CDU/CSU-Fraktion in der Wohnung des Bundesministers von diesem und StS Bahr unter Teilnahme von StS Dr. Frank über den Stand der Gespräche nach deren Abschluß unterrichtet: Dr. Stoltenberg, Dr. Schröder, Dr. Gradl, Freiherr zu Guttenberg. Der *Bundesminister* weist einleitend darauf hin, daß diese Unterrichtung der Opposition vor der eingehenden Beratung im Kabinett (am Nachmittag)² erfolgt; wegen der knappen Zeit von 1 ½ Stunden bat er StS Bahr, sofort eine zusammenfassende Darstellung zu geben.

StS *Bahr* erinnert – in Anknüpfung an die Erörterung im Auswärtigen Ausschuß – an die „harten Kerne“ der sowjetischen Positionen zu Beginn der Gespräche; Auflockerung erst allmählich in ständiger Wiederaufnahme der entscheidenden Streitpunkte in der zweiten und dritten Gesprächsrunde³ möglich geworden.

Beispiel: Hartnäckige und kategorische Weigerung Gromykos, einer Erklärung der Bundesregierung über ihre Ziele, Selbstbestimmung und staatliche Einheit weiterhin anzustreben, zuzustimmen.

Abkommen über GV aber für uns sinnlos, wenn uns Verfolgung legitimer politischer Ziele als unvereinbar mit Abkommen ausgelegt wird. Dies muß von SU respektiert werden, denn drei Viertel des deutschen Volkes bejahen diese Ziele als Inhalt seines Rechts auf Selbstbestimmung.

Grenzen: Wochenlange Auseinandersetzung mit Gromyko darüber, daß Anerkennung Oder-Neiße-Linie und Demarkationslinie als Grenze rechtlich für Bundesregierung nicht möglich, da Zuständigkeit der Vier Mächte mangelnde Sou-

Fortsetzung Fußnote von Seite 916

deutsch-sowjetischen Verhandlungen“ einzuführen: „Wenn sich die Sowjets zu einer großzügigeren Praxis bei der Gewährung von endgültigen Ausreisegenehmigungen und Visen für gegenseitige Besuchsreisen der betroffenen Familien verstehen könnten, wäre dies – unbeschadet der unterschiedlichen beiderseitigen Rechtsstandpunkte – bereits ein Erfolg sowie ein wesentliches Indiz dafür, wie weit die sowjetische Seite tatsächlich zu einer gewissen Verbesserung der Beziehungen zur Bundesrepublik bereit ist.“ Zudem würden Erleichterungen in diesem Bereich „bei den Vertriebenen sehr bald als ein Erfolg der ostpolitischen Bemühungen der Bundesregierung registriert werden“. Vgl. VS-Bd. 4636 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1970.

¹ Durchschlag als Konzept.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Bock am 8. Juni 1970 gefertigt.

Hat Parlamentarischem Staatssekretär Dahrendorf am 9. Juni 1970 vorgelegen.

² Zur Kabinettsitzung vom 7. Juni 1970 vgl. Dok. 250.

³ Die zweite Gesprächsrunde des Staatssekretärs Bahr mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko fand vom 3. bis 21. März, die dritte vom 12. bis 22. Mai 1970 in Moskau statt.

veränität der BRD. – Wenn bei „Achtung der Unverletzlichkeit bzw. Unantastbarkeit aller gegenwärtigen Grenzen in Europa“ die Oder-Neiße-Linie („Westgrenze Polens“) und die „Grenze zwischen beiden deutschen Staaten“ zusätzlich im Vertragstext fixiert werden sollen, dann besteht für uns ein Junktim mit unserer Forderung, daß die SU akzeptieren muß, daß dies nicht den Verzicht auf unser Ziel der staatlichen Einheit bedeuten kann.

Aus *Résumé* der Gespräche in dritter Runde ergab sich die Formulierung einer Sorte solcher Punkte, auf die man sich in den Verhandlungen einigen könnte, und einer Sorte anderer Punkte, über die man zwar sprechen, aber sich in einem Vertragstext nicht wird einigen können; Beispiel: Berlin. Auch über die Ostgebiete können wir nicht „offiziell“ mit der SU verhandeln.

Zur Charakterisierung der geführten Gespräche: Auftrag für beide Seiten war nur, festzustellen, ob Verhandlungen überhaupt möglich; d.h., die beiden Gesprächspartner konnten sich nur „ad referendum“ „einigen“. Dabei war die „Marge“ Gromykos stark begrenzt; was bedeutet, daß bei dem, was Gromyko zugestanden hat, die Wahrscheinlichkeit, daß es sich schon um Positionen der SU-Regierung selbst handelt, größer ist als auf unserer Seite.

Man kommt bei Prüfung der schriftlichen Unterlagen (Berichte, Analysen usw.) über Inhalt und Ergebnisse der Gespräche zu dem Schluß, daß unsere Seite in keinem Punkt von ihrer Ausgangsposition abgewichen ist.

StS Bahr macht am Beispiel des Themas Berlin deutlich, wie sich das Verhalten Gromykos in den drei Gesprächsrunden verändert hat.

Interventionsanspruch nach Art. 53/107 UN-Satzung.⁴

Im bilateralen Verhältnis BRD – SU muß gleiches gelten wie – nach Art. 2⁵ – in unserem Verhältnis zu den drei Westmächten; aber im Verhältnis zur SU muß Basis Art. 2 klarer fixiert werden, weil bei SU Risiken der Interpretation von „aggressiver Politik“, die wir ja mit drei Westmächten nicht haben.

Wir betrachten alle angestrebten Übereinkünfte mit SU, Polen, ČSSR (München⁶) als ein einheitliches Ganzes, einschließlich einer Regelung der Vier Mächte über Berlin; letzteres haben wir in dritter Runde als *Conditio sine qua non* für jede deutsch-sowjetische Vereinbarung deutlich gemacht; dies ist eine selbstgewählte Bindung für uns (die allerdings von der SU als Mittel der Blockierung einer Übereinkunft benutzt werden könnte).

Bundesminister präzisiert hierzu, daß „Einheit aller angestrebten Übereinkünfte“ nicht bedeutet, daß alle fertig ausgehandelt sein müßten, bevor die eine oder andere abgeschlossen werden könnte; daß vielmehr kein einzelnes Abkommen in Kraft gesetzt werden kann, wenn wir noch nicht ausreichende Klarheit über den Inhalt anderer, noch nicht abgeschlossener Teilabkommen haben.

BM resümiert und schlägt vor, daß StS Bahr die vier Punkte nennt, über die er sich mit der sowjetischen Seite einigen konnte.⁷

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

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

⁶ Für den Wortlaut des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 vgl. ADAP, D, II, Dok. 675.

⁷ Für die Leitsätze vom 20. Mai 1970 („Bahr-Papier“), deren Punkte 1 bis 4 Grundlage für einen Vertrag mit der UdSSR über einen Gewaltverzicht sein sollten, vgl. Dok. 221.

StS *Bahr* liest den Inhalt des Vertragsentwurfs mit den vier Punkten vor. Zum Vergleich liest er auch den ursprünglich von Gromyko vorgeschlagenen Text für Ziffer 3 vor; der u. a. von „unverrückbaren“ Grenzen ausging⁸; ein Begriff, der gleichbedeutend mit endgültiger „Anerkennung“ und daher für uns nicht akzeptierbar ist.

II. Bei der anschließenden Erörterung hält *von Guttenberg* zur Grenzfrage die rechtsverbindliche Festlegung des Inhalts der Begriffe „unantastbar“ oder „unverletzlich“ für unerlässlich, zweifelt an Wirksamkeit einseitigen Vorbehalts zugunsten der „deutschen Option“, macht auf das Problem der indirekten Einbeziehung Berlins via „Unantastbarkeit der Grenzen“ aufmerksam und erinnert an die Bedenken zum Komplex Art. 2 und 53/107 gemäß seinem Schreiben an den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses vom 24. März⁹.

StS *Bahr* versichert, daß die Formulierungen im Vertragsentwurf zu Art. 2 UN-Charta diesen Bedenken Rechnung trügen, da die Bundesregierung diese Sorge teilt; gerade der Vergleich mit den früheren Erklärungen der SU zu diesem Thema mit der jetzt ausgehandelten Formulierung ist der beste Beweis dafür, daß die SU hier nicht mehr an ihrem alten Standpunkt festhält, sondern nachgegeben hat.

Die „deutsche Option“ ist an sich durch Ziffer 4 des Vertragsentwurfs gesichert, da unsere Verträge (d. h. auch die in Art. 7 des Deutschlandsvertrags gegenseitig gegebene Verpflichtung auf das Selbstbestimmungsrecht und zur Politik der Wiederherstellung der staatlichen Einheit¹⁰) ausdrücklich „unberührt“ bleiben. Aber das genügt auch uns nicht, das muß die SU akzeptieren.

Bundesminister ergänzt, daß darüber verhandelt werden muß.

Dr. Schröder fragt nach der Reaktion der West-Mächte auf den Inhalt des Vertragsentwurfs.

Bundesminister: Konsultation ist im Gange (Rom Vierer-Essen¹¹ und anschließend Vierergruppe in Bonn¹²).

StS *Bahr* ergänzt durch Hinweis auf Glückwünsche von UN-Seite und Erstaunen auf französischer Seite, daß wir diese Formulierungen in Moskau erreichen konnten.

Bundesminister: Das Kabinett wird die Frage, ob nun offizielle Verhandlungen mit Moskau eröffnet werden können, weiter behandeln, und wenn es dies bejaht, wird die Frage des Termins (möglicherweise im Juli) sondiert werden.

Es bleibt aber einstweilen völlig offen, ob bei offiziellen Verhandlungen nicht eine Verhärtung der Haltung Moskaus eintreten wird; das ist nicht auszuschließen und wird u. a. sowohl vom Fortgang der Vier-Mächte-Gespräche als auch der weiteren Entwicklung unserer Gespräche mit Polen beeinflusst werden.

⁸ Für den Vorschlag des sowjetischen Außenministers vom 15. Mai 1970 vgl. Dok. 206.

⁹ Zum Schreiben des CSU-Abgeordneten Freiherr von und zu Guttenberg an den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Schröder, vgl. Dok. 218, Anm. 20.

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

¹¹ Zum Gespräch des Bundesministers Scheel mit den Außenministern Rogers (USA), Schumann (Frankreich) und Stewart (Großbritannien) am 25. Mai 1970 in Rom vgl. Dok. 236.

¹² Zu den Beratungen in der Bonner Vierergruppe vgl. Dok. 257.

Von der polnischen Delegation erwarten wir nächste Woche¹² eine Antwort auf unsere Vorschläge¹³.

Dr. Stoltenberg greift noch einmal die Frage der Auswirkungen eines „Grenzabkommens“ auf Berlin und seinen rechtlichen Status auf.

Bundesminister und *StS Bahr* verneinen dies klar unter Hinweis auf Ziffer 4 des Entwurfs (andere Verträge bleiben unberührt) und darauf, daß Berlin kein Gegenstand einer deutsch-sowjetischen Übereinkunft sein kann.

Bundesminister schloß die Aussprache mit dem Hinweis, daß die vertrauliche Unterrichtung der Führungsspitze der CDU/CSU-Fraktion bei gegebenem Anlaß unabhängig von der Sommerpause des Bundestages fortgesetzt werden soll.

VS-Bd. 9750 (011)

250

Aufzeichnung des Staatssekretärs Frank

St.S. 543/70 geheim

8. Juni 1970¹

Betr.: Kabinettsberatung vom 7.6.1970 über ein Gewaltverzichtsabkommen mit der Sowjetunion

Bundeskanzler:

Zweck dieser Kabinettsberatung:

- 1) Kabinett solle Erwartungen formulieren.²
- 2) Außenminister solle ersucht werden, alsbald über Beratungen im Parlament und Konsultationen mit Verbündeten zu berichten.
- 3) Über Verfahren (Zusammenhang mit Polen, DDR und ČSSR) sollte gesprochen werden. Auch muß berücksichtigt werden, was aus Verhandlungen der Alliierten mit Sowjetunion geworden sein wird. Dann vielleicht auch gemeinsame Erklärung der Drei Mächte und Bundesrepublik.

Bundeskanzler stellt folgende Punkte heraus, welche den Kontext des Problems Gewaltverzicht charakterisieren:

- 1) Weltlage hat sich in den letzten 15 Jahren verändert. Gleichgewicht der Weltmächte ist nicht unverändert.

¹² Am 8. Juni 1970 begann die vierte Gesprächsrunde mit Polen. Vgl. dazu Dok. 251.

¹³ Vgl. dazu den Entwurf der Bundesregierung vom 22. April 1970; Dok. 174.

¹ Durchdruck.

Am 9. Juni 1970 vermerkte Staatssekretär Frank handschriftlich: „H[errn] Leiter Pol[itische Abteilung] (pers[önlich]) z[um] Verbl[eib].“

Hat Ministerialdirektor von Staden am 24. Juli 1970 vorgelegen.

² Für den Wortlaut der vom Kabinett in sechs Punkten zusammengefaßten Erwartungen für die Verhandlungen mit der UdSSR vgl. BULLETIN 1970, S. 789.

2) Bundesrepublik steht fest im Westen. Dies heißt nicht, daß Bundesrepublik Verteidigung ihrer Interessen primär den drei Alliierten überlassen kann.

3) US-Engagement in Europa wird sich verringern und qualitativ verändern. China-Karte steht uns nicht zur Verfügung. US werden zwischen Sowjetunion und China lavieren. Nicht wir!

4) Europapolitik hat zwei Seiten:

a) Westeuropäische Integration und Zusammenarbeit

b) West-Ost-Zusammenarbeit und europäische Friedensordnung.

5) Bundesrepublik muß umfassende Außenpolitik führen, die auf unseren Interessen basiert.

6) Berlin darf nicht verkümmern.

7) Normalisierung des politischen Verhältnisses zwischen West und Ost würde Situation im Warschauer Pakt verändern (nicht nach außen). DDR läßt sich jedoch nicht herausbrechen.

Folgende Fragen stellen sich:

1) Rangiert Friedenssicherung vor nationalen Interessen? – Antwort: Ja!

2) Gibt es Widerspruch zwischen europäischer Integration und Ost-West-Entspannungs-Politik?

Antwort: Nein! Beitrag zur europäischen Friedensordnung. Bündnisse: Voraussetzung für europäische Sicherheit, Unterstützung der Verbündeten wichtig.

3) Kann Gewaltverzichtsabkommen friedensvertragliche Regelung vorbereiten?

Einwurf Bundesministers: Vorsicht wegen Art. 79 Grundgesetz³, abstrakter Gewaltverzicht wird den Notwendigkeiten nicht gerecht.

4) Grundlage ist Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen bei Behandlung der Art. 53 und 107.⁴

5) Wird durch Gewaltverzicht Recht auf Selbstbestimmung geschmälert?

Recht auf Selbstbestimmung ist ausdrücklich im Zusammenhang mit Gewaltverzichtsabkommen zu unterschreiben. Nicht begnügen mit Hinweis auf bestehende Verträge, sondern auch noch zusätzliches Dokument.

Zustimmung der Sowjetunion zu unserem Verlangen nach Selbstbestimmungsrecht ist illusionär. Schon 1955 verschleierter Dissens über „einheitliches demokratisches Deutschland“.⁵

³ Artikel 79 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 in der Fassung vom 26. März 1954: „1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluß und dem Inkraftsetzen der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt. 2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. 3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1949, S. 10; BUNDESGESETZBLATT 1954, Teil I, S. 45.

⁴ Zu den Artikeln 2, 53 und 107 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 vgl. Dok. 12, Anm. 4 und 5.

⁵ Vgl. dazu die Schreiben des Bundeskanzlers Adenauer und des Ministerpräsidenten Bulganin vom 13. September 1955; Dok. 246, Anm. 8.

6) Können Gewaltverzichtsverträge andere Verträge außer Kraft setzen oder überspielen? Nein! Gilt aber für beide Seiten. Das müssen wir berücksichtigen.

7) Zusammenhang zwischen Gewaltverzichtsabkommen und Verhältnis Bundesrepublik zu anderen osteuropäischen Staaten. – Paket: Warschau, Ost-Berlin und Prag, mit Berlin, „wenn's geht“.

8) Gewaltverzichtsabkommen und Berlin?

Vier- und Drei-Mächte-Rechte bleiben und müssen bleiben. Verhältnis Bundesrepublik – West-Berlin einschließlich Zugangsregelung muß bestätigt werden. Auch sei es nur durch Kenntnis oder Tolerierung durch Sowjetunion.⁶ Annexionistische Ansprüche der DDR gegen West-Berlin müssen ganz bestimmt zurückgewiesen werden. Präsenz der West-Mächte bleibt. Dies muß klar sein.

9) Bedeutung Gewaltverzichtsabkommens für polnische Westgrenze?

Wir handeln für Bundesrepublik Deutschland. Diese hat schon früher erklärt, daß sie keine territorialen Ansprüche habe. Illusion: Daß irgendein Faktor in der Welt uns helfen würde, die Grenzen zu verändern. Kein Zweifel aufkommen lassen an ernstem Willen, humanitäre Anliegen durchzusetzen.

Charta der Vertriebenen⁷: Fast so, daß Bundesregierung sie sich in feierlicher Weise zu eigen machen könnte.

10) München?⁸

11) Welche positiven Ergebnisse in Verhandlungen mit der DDR sind zu erwarten?

Nicht abgehen von 20 Kasseler Punkten⁹. Keine mißverständene Nichteinmischungspolitik: Kommunisten werden auch sagen, was bei uns falsch ist. Warum sollten wir schweigen? Gleichwertige Beziehungen! Aber: Keine Mauer- und Stacheldraht-Diskussion! Abbau der Unmenschlichkeit nicht durch Proteste. „Menschliche Erleichterungen“ nicht zum Schlagwort werden lassen! Bewahrung nationaler Substanz.

12) Verhältnis Bundesrepublik und DDR auf internationaler Ebene.

Deblockierung DDR unabhängig machen von Fortschritten im Verhältnis Bundesrepublik – DDR. Auch Mitgliedschaft VN erst am Ende des Prozesses. Können auch nicht Sonderorganisationen vorziehen. Beispiel WHO und UNESCO. Wissen, daß Lage „mulmig“ ist. Was würde aus Berlin werden, wenn beide deutschen Staaten in VN kommen? Vier-Mächte-Verantwortung würde bleiben.

Verhältnis zu dritten Staaten, die DDR anerkennen wollen: Welle der Anerkennungen: Wie dies ein deutscher Botschafter behauptet hat? In jedem Fall nach unseren Interessen entscheiden.

Auch differenzieren nach ihren jeweiligen Äußerungen.

gez. Frank

VS-Bd. 506 (Büro Staatssekretär)

⁶ Unvollständiger Satz in der Vorlage.

⁷ Für die Charta der deutschen Heimatvertriebenen vom 5. August 1950 vgl. DOKUMENTE ZUR SUDETENFRAGE, S. 24 f.

⁸ Für den Wortlaut des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 vgl. ADAP, D, II, Dok. 675.

⁹ Für den Wortlaut der Vorschläge der Bundesregierung vom 21. Mai 1970 („20 Punkte von Kassel“) vgl. BULLETIN 1970, S. 670 f. Vgl. dazu auch Dok. 200.

251

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten LahnII A 5-82.00-94.20-783¹/70 geheim8. Juni 1970¹

Betr.: Deutsch-polnische Gespräche (4. Gesprächsrunde)²;
hier: Sitzung am 8.6.1970

Die heutige Sitzung wurde durch den Herrn Minister eröffnet. In seiner Erwiderung auf die Begrüßungsworte des Herrn Ministers³ wies Winiewicz auf die „historische Aufgabe“ hin, vor der die Delegationen stünden.⁴ Die polnische Seite sei bereit, alles zu tun, um die Lage in Europa zu normalisieren; in diesem Zusammenhang komme dem Prozeß der Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik besondere Bedeutung zu. Polen wie die Bundesrepublik lägen im Herzen Europas; von diesem Zentrum Europas seien in der Vergangenheit viele Sorgen und Erschütterungen ausgegangen. Die polnische Seite werde es an Konsequenz und gutem Willen nicht fehlen lassen.

Ein großer Teil der Arbeitssitzung wurde durch Ausführungen von Winiewicz in Anspruch genommen, der zunächst den polnischen Vertragsentwurf⁵ noch einmal ausführlich begründete und sodann zu unserem Arbeitspapier⁶ Stellung nahm.

Hinsichtlich des polnischen Entwurfs, den er Artikel für Artikel durchging, arbeitete Winiewicz folgende Hauptpunkte heraus:

- Es könne in dem Vertrag nicht um die Normalisierung der Beziehungen gehen, die einem Prozeß überlassen werden müsse, sondern nur um die Grundlagen der Normalisierung.
- Die Motive für den zu schließenden Vertrag, die in der Präambel zum Ausdruck kommen müßten, lägen in der historischen Erfahrung, in der Notwendigkeit, den Abgrund zuzuschütten, der im Zweiten Weltkrieg entstanden

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

² Die vierte Runde der Gespräche mit Polen fand vom 8. bis 10. Juni 1970 statt.

³ Bundesminister Scheel führte zu Beginn der Gespräche mit der polnischen Delegation am 8. Juni 1970 aus: „Meine Regierung will im Rahmen unserer Möglichkeiten durch eine konstruktive, auf Ausgleich der Interessen gerichtete Politik dazu beitragen, in Europa Verhältnisse zu schaffen, die eine dauerhafte Friedensordnung und eine wachsende Zusammenarbeit zwischen den Staaten unseres Kontinents ermöglichen. In diesem Zusammenhang halten wir bilaterale Bemühungen um die Klärung bestimmter Fragen für einen wichtigen Bestandteil. Denn es ist schwer vorstellbar, daß konkrete Probleme im multilateralen Rahmen gelöst werden können, wenn keine Einigung zwischen den unmittelbar interessierten Parteien herbeigeführt werden kann.“ Vgl. VS-Bd. 8957 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

⁴ Der polnische Stellvertretende Außenminister Winiewicz antwortete am 8. Juni 1970 auf die Begrüßung durch Bundesminister Scheel: „Es ist unser vitaler Wunsch, die Beziehungen zwischen unseren Ländern zu normalisieren. Denn diese Beziehungen spielen eine sehr große Rolle für ganz Europa. Die Regelung der Verhältnisse zwischen unseren Ländern ist eine historische Aufgabe.“ Vgl. das „Protokoll über den deutsch-polnischen Meinungsaustausch“ vom 10. Juni 1970; VS-Bd. 8957 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

⁵ Für den polnischen Entwurf vom Februar 1970 vgl. VS-Bd. 8954 (II A 5). Vgl. dazu auch Dok. 141.

⁶ Für den Entwurf der Bundesregierung vom 22. April 1970 vgl. Dok. 174.

sei, welcher dem polnischen Volk – und anderen Völkern, darunter dem deutschen Volk – soviel Leid gebracht habe.

- Durch endgültige Anerkennung der Oder-Neiße-Linie (Art. 1) werde einmal die durch das Potsdamer Abkommen bereits geschaffene Rechtslage berücksichtigt und zum anderen der in der Vergangenheit im wesentlichen an Grenzfragen entstandene Konfliktstoff ausgeräumt. Dies sei die Hauptvoraussetzung des Normalisierungsprozesses.
- Hinsichtlich des Verzichts auf territoriale Ansprüche gehe es um die rechtliche Sanktionierung von der Bundesrepublik Deutschland bereits abgegebener politischer Erklärungen. Man müsse die Möglichkeit willkürlicher Interpretationen ausschalten und völlige Klarheit schaffen.
- Art. 3 enthalte die rechtliche Verpflichtung zum politischen Willen, die Beziehungen zu normalisieren. Dies stehe in engem Zusammenhang mit den vorangegangenen Artikeln.
- Die Ratifizierung habe als Ausdruck politischer Zustimmung auf breiter Basis nicht nur formale Bedeutung.

Zum deutschen Arbeitspapier erklärte Winiewicz:

- Das Papier sei in Polen, und zwar nicht nur von der Delegation, mit großer Sorgfalt geprüft worden. Ausgangspunkt sei die Frage gewesen, ob es den Grundlagen der Normalisierung gerecht werde. Hierauf könne eine positive und befriedigende Antwort nicht gegeben werden.
- Die wichtigste Frage sei die Grenzfrage. Unser Papier enthalte nur eine reine Tatsachenfeststellung und könne nicht als Anerkennung des endgültigen De-jure-Charakters der Grenze bezeichnet werden. Selbst diese einfache Tatsachenfeststellung werde aber noch unter den Vorbehalt eines Friedensvertrages gestellt.
- Polen könne keiner Formulierung zustimmen, die auf die Nichtendgültigkeit der Grenze hinauslaufe⁷ und andeute, daß die Grenzfrage irgendwann neu diskutiert werden könne, weil dies im Widerspruch zu lebenswichtigen Interessen Polens und auch im Widerspruch zur polnischen Verfassung⁸ stehe.
- Weder der Hinweis auf mit Dritten geschlossene Verträge noch der Hinweis auf die Vier-Mächte-Rechte sei für Polen akzeptabel. Diese Hinweise könnten lediglich bedeuten, daß die zu schließende deutsch-polnische Vereinbarung anderen Abmachungen untergeordnet sein solle.⁹
- Der Verzicht auf territoriale Ansprüche müsse stärker gefaßt werden. Gewaltverzicht könne sich als Konsequenz aus der Anerkennung der Grenze ergeben; die Grenzfrage sei wichtiger als der Gewaltverzicht, und letzterer könne möglicherweise nicht diskutiert werden, solange die Grenzfrage nicht geregelt sei.

⁷ Der Passus „Polen ... hinauslaufe“ wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu Ausrufezeichen.

⁸ Für den Wortlaut der Verfassung der Volksrepublik Polen vom 22. Juli 1952 vgl. *DZIENNIK USTAW* 1952, S. 341–370.

⁹ Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Frank hervorgehoben. Dazu Ausrufezeichen.

- Polen wünsche keine Heraushebung einzelner Artikel der VN-Charta, sondern eher eine Berufung auf die Charta als Ganzes.
- Zur Normalisierung der Beziehungen sei nichts gegen eine klare Perspektive einzuwenden; der formale Akt diplomatischer Beziehungen sei aber eher Folge als Ursache der Normalisierung. Es sei für Polen schwer, hierüber jetzt eine Vereinbarung zu treffen. Hinsichtlich der konsularischen Beziehungen habe die polnische Seite dagegen bekanntlich einen Entwurf überreicht¹⁰, den sie bald zu diskutieren hoffe.
- Winiewicz berief sich auf Ausführungen des Bundeskanzlers in Saarbrücken über die Unverrückbarkeit der Grenzpfähle¹¹ und am 2.6. darüber, daß in Potsdam „Vorentscheidungen“ getroffen worden seien.¹²
- Im übrigen werde nicht verkannt, daß das deutsche Arbeitspapier große Anstrengungen der deutschen Seite zeige, Polen entgegenzukommen. Winiewicz schlug anschließend vor – was er selber als „mutig“ bezeichnete –, nach dem Meinungsaustausch der ersten drei Runden¹³, der die beiderseitigen Positionen geklärt und verständlicher gemacht habe, in eine detailliertere Diskussion einzutreten, um Formulierungen zu finden. Mit der Grenzfrage solle dabei angefangen werden.

Staatssekretär Duckwitz stimmte diesem Vorschlag grundsätzlich zu und behielt sich im übrigen eine eingehende Erwiderung für morgen vor. Er äußerte Enttäuschung über die weitgehend negative Beurteilung unseres Arbeitspapiers.

Winiewicz brachte ferner den polnischen Wunsch vor, im Rahmen der Gespräche auch über die Sicherheit in Europa zu sprechen.

Während der restlichen Sitzung gab Staatssekretär Duckwitz eine vorbereitete Erklärung über Staatsangehörigkeitsfragen ab¹⁴, die eine Replik auf polnische kritische Ausführungen zu unserer Staatsangehörigkeitsgesetzgebung¹⁵ darstellt. Weitere Ausführungen über Familienzusammenführung und Besuchsrei-

¹⁰ Für den deutschen Wortlaut des polnischen Entwurfs vom 25. Mai 1970 für ein Abkommen über die Erweiterung der Zuständigkeiten der beiderseitigen Handelsvertretungen vgl. Referat II A 5, Bd. 1361.

¹¹ Bundeskanzler Brandt führte am 13. Mai 1970 auf dem Bundesparteitag der SPD aus, die neue Bundesregierung habe der Bundesrepublik „die Möglichkeit verschafft, aktiv zu werden, die internationale Politik der Entspannung nicht nur zu fördern, sondern auch selbst zu beeinflussen. Wer Grenzpfähle verrücken will, der wird sie festigen. Wer die Grenzpfähle in Europa abbauen will, muß aufhören, sie verrücken zu wollen. Die Bundesrepublik Deutschland hat keine territorialen Forderungen.“ Vgl. BRANDT, Reden, S. 224.

¹² Vgl. die Rede des Bundeskanzlers Brandt auf der Kundgebung des Bundesverbandes des Deutschen Groß- und Außenhandels in Bonn vgl. BULLETIN 1970, S. 749–752.

¹³ Die ersten drei Gesprächsrunden fanden vom 5. bis 7. Februar 1970, vom 9. bis 11. März 1970 und vom 22. bis 24. April 1970 in Warschau statt.

¹⁴ Staatssekretär a. D. Duckwitz erläuterte am 8. Juni 1970 die Auffassung der Bundesregierung, daß Personen deutscher Staatsangehörigkeit „durch polnische Zwangseinbürgerung von 1946 und 1951“ ihre Staatsangehörigkeit nicht verloren haben könnten: „Nach Art. 16 GG kann niemandem [die] deutsche Staatsangehörigkeit gegen seinen Willen entzogen werden. So sind also Fälle doppelter Staatsangehörigkeit entstanden.“ Vgl. das „Protokoll über den deutsch-polnischen Meinungsaustausch“ vom 10. Juni 1970; VS-Bd. 8957 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

¹⁵ Zum Gesetz vom 22. Februar 1955 zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vgl. Dok. 141, Anm. 11.

sen, die mit diesem Komplex in innerem Zusammenhang stehen, sollen morgen vormittag vorgetragen werden.¹⁶

Hiermit dem Herrn Staatssekretär¹⁷ vorgelegt, mit dem Vorschlag, auch den Herrn Bundesminister zu unterrichten.¹⁸

Lahn

VS-Bd. 8957 (II A 5)

252

Botschafter Böker, New York (UNO), an Bundesminister Scheel

Z B 6-1-14259/70 geheim

Aufgabe: 8. Juni 1970, 17.30 Uhr¹

Fernschreiben Nr. 589

Ankunft: 8. Juni 1970, 23.20 Uhr

Citissime

Nur für Bundesminister und Staatssekretär²

– Herrn Bundesminister und den beiden Herren Staatssekretären auch abends sofort vorzulegen –

Generalsekretär U Thant ließ mich heute mittag plötzlich und ohne Angabe von Gründen zu sich kommen. In Gegenwart seines Persönlichen Referenten, des französischen Staatsbürgers Robert Muller (deutschsprechender Lothringer) eröffnete er mir folgendes: Nachdem der Herr Bundeskanzler in der Öffentlichkeit mehrmals den Gedanken einer Mitgliedschaft beider deutscher Staaten in

¹⁶ Am 9. Juni 1970 wies Staatssekretär a. D. Duckwitz darauf hin, daß beim Deutschen Roten Kreuz noch 270 000 Umsiedlungswünsche registriert seien. Hier liege ein „humanitäres Problem“, das die Beziehungen belaste. In engem Zusammenhang damit stehe die Frage der Verwandtenbesuche: „Die uns von Ihrer Seite mitgeteilte Gesamtzahl der 1969 für Reisen aus [der] Bundesrepublik nach Polen erteilten Visen von rund 9000 ist bestürzend gering, wenn dabei einige 100 000 Personen in Polen noch Verwandte in der Bundesrepublik haben. Wir haben zwei Anliegen: Verwandtenbesuche grundsätzlich zu ermöglichen und zu erleichtern; sodann zusätzliche Schwierigkeiten abzubauen, die Durchführung solcher Besuche behindern, vor allem hohen Tagessatz von 7,50 Dollar.“ Vgl. das „Protokoll über den deutsch-polnischen Meinungs austausch“ vom 10. Juni 1970; VS-Bd. 8957 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1970.

¹⁷ Hat Staatssekretär Frank am 8. Juni 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Die Ausführungen v[on] W[iniewicz] bestärken mich in der Meinung, daß wir in den ‚Anschluß-Verträgen‘ zum G[ewalt]V[er]Z[ichts]-Abk[ommen] mit der S[owjet]U[nion] nicht unter das dort Erreichte gehen dürfen. Wir würden sonst den Vertrag mit Moskau aus der Angel heben.“

¹⁸ Der Passus „mit dem Vorschlag ... unterrichten“ wurde von Ministerialdirigent Lahn handschriftlich eingefügt.

¹ Ablichtung.

² Hat Staatssekretär Frank am 9. Juni 1970 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „H[errn] Leiter Politische Abteilung wie bespr[ochen]. Verschiedene Orte! BM Scheel als 1.! Vorbehalt d[er] Disposition. Alliierte in Kontakt treten.“

Hat Ministerialdirigent von Staden am 9. Juni 1970 vorgelegen, der handschriftlich die Weiterleitung an Ministerialdirigent Gehlhoff verfügte.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well am 10. Juni 1970 vorgelegen.

der UNO erörtert³ und dies auch zum Gegenstand seines Gespräches mit dem Ostberliner Regierungschef gemacht habe⁴, möchte er, U Thant, sich über eventuelle auf die VN zukommende Entwicklungen genauer und besser informieren, als dies durch die Presse möglich sei. Er beabsichtige daher, den Herrn Bundesaußenminister zu bitten, am 2. Juli nach Genf zu kommen und ihm anläßlich eines gemeinsamen Frühstückes Gelegenheit zu geben, ein eingehendes Gespräch über dieses Thema zu führen. Gleichzeitig beabsichtige er, den Außenminister der DDR ebenfalls zu einem Arbeitsfrühstück an einem der darauffolgenden Tage nach Genf zu bitten. Er habe die Frage dieser Kontakte mit den beiden Außenministern sowohl mit seinem Genfer Vertreter Winspeare Guicciardi wie mit dem Generalsekretär der ECE, Herrn Stanovnik, besprochen. Beide Herren hätten ihm geraten, den Gesprächen einen inoffiziellen Charakter zu geben, indem sie aus gesellschaftlichem Anlaß geführt würden. Er bitte mich nunmehr, den Herrn Bundesaußenminister zu fragen, ob er bereit sei, zu einem derartigen Arbeitsfrühstück an dem genannten Tag nach Genf zu kommen. Er selbst werde noch heute oder spätestens morgen über einen hiesigen Vertreter eines osteuropäischen Staates eine gleichartige Aufforderung an Herrn Winzer richten.

Ich erwiderte U Thant, ich würde seine Anfrage selbstverständlich sofort nach Bonn weiterleiten, wollte ihm jedoch aus meiner persönlichen Sicht sogleich folgende Gedanken vortragen:

- 1) Die Bundesregierung begrüße sicher sein starkes Interesse an Regelungen der deutschen Frage und bezweifle in keiner Weise sein legitimes Recht auf fundierte Informationen über eventuell sich anbahnende Entwicklungen.
- 2) Es bedürfe meines Erachtens der sorgfältigen Überlegung, ob dies der richtige Zeitpunkt für die von ihm in Aussicht genommenen Sondierungsgespräche sei. Die Bundesregierung habe bekanntlich in den letzten Monaten laufend unsere Freunde, zu denen wir wohl auch ihn zählen dürften, gebeten, den Ereignissen nicht vorzugreifen und kein Störungselement in ihre Entspannungsbemühungen hineinzutragen. Dazu gehöre insbesondere, daß in der sehr delikaten gegenwärtigen Verhandlungsphase keine Statusveränderungen der beiden Teile Deutschlands eintrete. Wie er wisse, sei die Bundesregierung in ihren Gesprächen mit den verschiedenen östlichen Partnern, darunter insbesondere auch der DDR, mit größter Flexibilität vorgegangen. Alle ihre bis an die äußerste Grenze des Denkbaren gehenden Angebote seien aber gerade von DDR-Seite bis jetzt nur mit unbeugsamer Härte beantwortet worden. Alles, was dazu beitrage, der DDR-Regierung in dieser harten Haltung den Rücken zu stärken und ihre Hoffnung auf einen baldigen und ohne Gegenleistung erfolgenden Durchbruch auf inter-

³ Am 20. April 1970 wurde Bundeskanzler Brandt in einem Interview die Frage gestellt: „Die Bundesregierung hat also gegen eine Mitgliedschaft zweier deutscher Staaten, zum Beispiel in der UNO, nichts einzuwenden, sofern die beiden deutschen Staaten sich vorher über verbesserte Beziehungen, aber unter Ausschluß der völkerrechtlichen Anerkennung, verständigt haben?“ Brandt stellte dazu fest, die UNO sei „nicht ein erster, sondern ein x-ter Schritt. Es wird also sicher zunächst einmal Organisationen anderer Art geben, in denen beide deutsche Staaten mitarbeiten. Außerdem muß man wissen, nicht die Bundesrepublik Deutschland befindet darüber, wer in die UNO soll“. Vgl. DER SPIEGEL, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 41.

⁴ Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit dem Vorsitzenden des Ministerrats, Stoph, am 19. März 1970 in Erfurt und am 21. Mai 1970 in Kassel vgl. Dok. 124 und Dok. 226.

nationaler Ebene zu bekräftigen, bedeute eine Erschwerung der Entspannungspolitik, die von der Bundesregierung mit solcher Energie und Konzessionsbereitschaft betrieben werde.

3) Ein Zusammentreffen des Generalsekretärs der VN mit dem Außenminister der DDR oder mit einem ähnlichen Vertreter dieses Regimes würde Schlagzeilen in der ganzen Weltpresse machen und würde die künftige Gestaltung der Dinge präjudizieren. Einen irgendwie gearteten Präzedenzfall gebe es nicht. Die Tatsache, daß dem Gespräch der Charakter eines gesellschaftlichen Zusammenseins gegeben werde, ändere nichts an seiner politischen Bedeutung. Gespräche des Generalsekretärs der VN mit einem ausländischen Politiker hätten notwendigerweise immer offiziellen Charakter. Außerdem sei die Parallelität der Einladungen an die beiden Außenminister schon vielsagend und symbolhaft genug.

4) Ich bat U Thant nachdrücklich, die Einladung an Herrn Winzer noch nicht auszusprechen, sich die ganze Angelegenheit noch einmal zu überlegen und der Bundesregierung die Möglichkeit zu geben, ihm ihre offizielle Stellungnahme zu seinem Vorhaben darzulegen.

Hierzu erwiderte U Thant folgendes:

1) Es sei doch offensichtlich, daß die Dinge jetzt in Bewegung gerieten, und deshalb spüre er ein dringendes Bedürfnis, sich rechtzeitig zu informieren und einzuschalten. Meine Antwort hierauf: In der Tat, die Dinge sind in Bewegung geraten, aber die Bewegung geht vorläufig einseitig vom Westen aus; eine Beweglichkeit auf DDR-Seite ist leider noch nicht festzustellen.

2) Es gebe sehr wohl Präzedenzfälle, denn er habe in den letzten Jahren laufend inoffizielle Kontakte mit Nordvietnam unterhalten. Außerdem unterhalte der DDR-Vertreter in Genf seit vielen Jahren direkte Beziehungen zu VN-Organisationen an diesem Ort. Hierzu meine Antwort: Die Kontakte U Thants mit Hanoi könnten in keinem Fall einen Präzedenzfall darstellen, da die Problematik in Vietnam ganz anders liege als in Deutschland. Nordvietnam habe zum Beispiel bereits 1954 an der Genfer Konferenz teilgenommen⁵ und sei seitdem ein zumindest de facto anerkannter Teil der Völkergemeinschaft. Dem hätte auch die südvietnamesische Regierung nie widersprochen. Was Herrn Zachmann anlange, so sei er bis heute, jedenfalls juristisch gesehen, nichts anderes als ein in Genf stationierter Berater der sowjetischen Besatzungsmacht. Nur in dieser Eigenschaft habe er offizielle Kontakte zur ECE unterhalten. Auch dies könne deshalb nicht als Präzedenzfall dienen.

U Thant wurde nunmehr etwas unsicher und verlegen. Auf meine nochmalige Bitte, die Einladung an Herrn Winzer noch nicht auszusprechen und meiner Regierung vorher noch Gelegenheit zu einer offiziellen Stellungnahme zu seinem Vorhaben zu geben, erklärte er schließlich, er sei bereit, diesem Wunsch zu entsprechen, aber nur, wenn die Stellungnahme der Bundesregierung in 24 oder höchstens 48 Stunden einginge. Länger wollte er die Sache nicht in der Schwebe halten. Er werde noch heute nachmittag oder morgen vormittag Botschafter

⁵ Vom 26. April bis 21. Juli 1954 fand in Genf eine Konferenz statt, auf der ein Waffenstillstand für Indochina, die Gründung der unabhängigen Staaten Laos und Kambodscha sowie die Trennung von Nord- und Südvietnam als Interimslösung für Vietnam beschlossen wurde.

Malik empfangen und mit ihm seinen geplanten Moskau-Besuch⁶ besprechen. Er hätte ursprünglich vorgehabt, bei dieser Gelegenheit Malik um Übermittlung der Einladung an Winzer zu bitten, werde dies aber nunmehr nicht tun.

Ich dankte U Thant für dieses Entgegenkommen und stellte ihm sodann die Frage, ob er eigentlich die drei für Deutschland als Ganzes verantwortlichen Westmächte hinsichtlich seines Vorhabens konsultiert habe. Seine Antwort: Nein, er habe in dieser Frage bewußt keine andere Regierung konsultiert. Meine Erwiderung: Ich wollte doch zu bedenken geben, daß durch sein Vorhaben auch die Interessen und Rechte Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten berührt würden.

Meine Eindrücke fasse ich wie folgt zusammen:

1) Die Initiative zu diesem Vorhaben U Thants liegt sicher nicht bei dem Generalsekretär selbst, der bekanntlich in allem, was er tut und sagt, bis zur Ängstlichkeit vorsichtig ist. Ich möchte mit Sicherheit annehmen, daß U Thant von sowjetischer oder anderer Seite zu diesem Vorhaben ermuntert, wenn nicht gar gedrängt worden ist. Dafür spricht auch der für U Thant ganz untypische Versuch der Überrumpelung, den er uns gegenüber gemacht hat.

2) Wenn die von U Thant geplanten Treffen mit den beiden Außenministern stattfinden, würde dies weltweit so ausgelegt, als stünde die Aufnahme beider Teile Deutschlands in die UNO unmittelbar bevor. Dies würde weitreichende Auswirkungen auf Abstimmungen in internationalen Organisationen wie auch auf den bilateralen Bereich der DDR-Außenbeziehungen haben. Die Bemühungen der Bundesregierung, im innerdeutschen Bereich Konzessionen für einen erweiterten internationalen Spielraum der DDR einzuhandeln, würden außerordentlich erschwert, wenn nicht zunichte gemacht. Dies sind ohne Zweifel die Ziele der Initiatoren dieses Vorhabens.

2) U Thant ist zwar von Natur zaghaft und ängstlich, aber wie alle schwachen Menschen auch störrisch. Er wird sich, wenn überhaupt, von seinem Vorhaben nur durch sehr überzeugende und sehr nachdrücklich vorgetragene Argumente abbringen lassen. Wie weit er der östlichen Seite gegenüber bereits im Wort steht, vermag ich nicht abzuschätzen.

4) Das Vorhaben ist offensichtlich schon seit längerem vorbereitet worden. Dafür sprechen die von U Thant erwähnten Konsultationen mit Winspeare und Stanovnik.

5) In unseren Überlegungen sollte m. E. auch die Frage eine Rolle spielen, ob es der Würde des deutschen Außenministers entspricht, vom Generalsekretär der VN gewissermaßen zum Rapport nach Genf bestellt zu werden. Wir könnten U Thant z. B. sagen, daß der Herr Bundesaußenminister vermutlich sowieso zu Beginn der Vollversammlung in New York sein und zu Gesprächen bereit sein wird.

6) Ich halte es für angezeigt, unsere drei westlichen Verbündeten unverzüglich zu unterrichten und zu bitten, ihrerseits bei U Thant vorstellig zu werden. Am besten könnte dies wohl hier geschehen, und hierzu bitte ich um Weisung. Bis

⁶ UNO-Generalsekretär U Thant hielt sich vom 17. bis 21. Juni 1970 in der UdSSR auf.

dahin werde ich vor allem aus Gründen der Geheimhaltung auch unseren westlichen Freunden gegenüber nichts verlauten lassen.

7) Wenn wir den Versuch machen wollen, U Thant von seinem Vorhaben abzubringen bzw. dieses auf einen unbestimmten späteren Zeitpunkt zu vertagen, so verspreche ich mir hierbei nur dann Erfolg, wenn über den Plan U Thants jetzt nichts an die Öffentlichkeit dringt, weil sonst das Prestige U Thants sofort engagiert wäre. Ich bemühe mich daher, hier das Interesse der Presse an dem Gespräch, dessen Tatsache bekannt ist, zu dämpfen und verweigere alle konkreten Auskünfte.

8) U Thant wird wahrscheinlich nicht sehr viel mehr als 24 Stunden zuwarten. Sollte es dort nicht möglich sein, eine auch mit unseren Alliierten abgestimmte Antwort innerhalb dieses Zeitraumes herbeizuführen, so schlage ich vor, mir kurz vor Ablauf der 24 Stundenfrist, d.h. morgen mittag 12.00 Uhr New Yorker Ortszeit Auftrag zu erteilen, U Thant im Namen des Herrn Bundeskanzlers persönlich, für den er eine besondere Wertschätzung hat, um einen etwas längeren Aufschub zu bitten. Dies könnte damit motiviert werden, daß wir sagen, wir wollten sein Vorhaben und dessen politische Bedeutung mit besonderer Sorgfalt prüfen.⁷

[gez.] Böker

VS-Bd. 4471 (II A 1)

⁷ Am 9. Juni 1970, 13.31 Uhr, wies Staatssekretär Frank Botschafter Böker, New York (UNO), an, UNO-Generalsekretär U Thant mitzuteilen, daß die Bundesregierung seinen Vorschlag „konstruktiv aufgreifen“ wolle, jedoch um eine Verlängerung der für die Stellungnahme gesetzten Frist bitte, um Gelegenheit zur Prüfung und zur Konsultation mit den Drei Mächten zu haben. Frank teilte weiter mit: „1) Eine frontale Ablehnung des Vorschlags kann nicht in Betracht kommen. Sie würde zu einer allgemeinen Klimaverschlechterung und zur Verärgerung von U Thant führen und nicht ausschließen, daß der Generalsekretär U Thant den Außenminister der DDR allein empfängt. 2) Daher ist eine grundsätzliche Annahme des Vorschlags vorgesehen.“ Jedoch solle Bundesminister Scheel als erster empfangen werden und das Gespräch zwischen U Thant und Winzer „erst in einem angemessenen Abstand dazu erfolgen. Der Eindruck muß vermieden werden, als ob die beiden Minister gleichzeitig zu U Thant bestellt worden seien.“ Deshalb sollten die Gespräche auch an verschiedenen Orten stattfinden. Die Botschaften in London, Paris und Washington wurden „gebeten, die Außenministerien der Gastländer an hoher Stelle über den Vorschlag von U Thant und die von uns beabsichtigte Erwiderung zu unterrichten“. Vgl. den Drahterlaß Nr. 2424, der auch an die Botschaften in London, Paris und Washington gerichtet war; VS-Bd. 2769 (I B 1); B 150, Aktenkopien 1970.

253

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sanne, Bundeskanzleramt

9. Juni 1970

Vermerk über ein Gespräch zwischen dem stellvertretenden polnischen Außenminister Winiewicz und Staatssekretär Bahr am 8.6.70.

Zur Grenzfrage erklärte Herr W., sie sei für sein Land der wichtigste Teil der angestrebten Vereinbarung, die man vielleicht einen „Vertrag über die Normalisierung der Beziehungen zwischen ...“ nennen könnte. Das Angebot vom 17. Mai 1969¹ sei eine ausgestreckte Hand gewesen. Gomulka selbst habe den betreffenden Absatz handschriftlich in ein vorbereitetes Manuskript eingefügt. Gomulka sei entschlossen, alles ihm Mögliche zu tun, um den Bundeskanzler bei seiner Ostpolitik zu unterstützen. Aber er habe auch mit der öffentlichen Meinung im eigenen Lager zu rechnen. Es gebe in Polen ein tiefes Mißtrauen gegen die Deutschen, beruhend auf Furcht. Wer könne wissen, unter welcher Begründung die Bundesrepublik später einmal die Grenze wieder in Frage stellen werde; dagegen müsse man sich mit eindeutigen Formulierungen schützen. Er, W., suche eine Formel, die den beiderseitigen Gesichtspunkten Rechnung trage. Vielleicht könne man die „Moskauer Formel“ zugrunde legen², sie aber leicht verändern. Er denke an so etwas wie „Beide Seiten werden in Verträgen, die sie künftig miteinander und mit Dritten schließen, die Bestimmungen dieses Abkommens beachten“.

Der Staatssekretär bekräftigte den Willen der Bundesregierung, zu einer Einigung zu gelangen. Dem Vertrag würde er am liebsten einfach den Titel „Vertrag zwischen ...“ geben. Die Grenzformel müsse auf die Rechte und Verantwortung der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes Rücksicht nehmen. „Anerkennung“ sei für uns deshalb unmöglich. Würden wir sie trotzdem aussprechen, so käme unweigerlich das Veto der Drei Mächte. Dies sei ein Faktum, auch wenn den Polen gegenteilige Versicherungen aus Washington, London oder Paris vorliegen sollten.

Herr W. bestätigte, daß die Drei Mächte nie bereit waren, dem polnischen Wunsch auf offene Unterstützung der Anerkennungsforderung nachzukommen. Der französische Außenminister habe aber erst vor wenigen Wochen seinem polnischen Kollegen erklärt, Paris sei bereit, die „Königsberg-Formel“ aus dem Potsdamer Abkommen³ als Lösung für die Oder-Neiße-Frage zu akzeptieren.⁴

¹ Zum Vorschlag des Ersten Sekretärs des ZK der PVAP, Gomulka, vom 17. Mai 1969, einen Grenzvertrag zu schließen, vgl. Dok. 14, Anm. 7.

² Vgl. dazu Leitsatz 3 vom 20. Mai 1970 für einen Vertrag mit der UdSSR („Bahr-Papier“); Dok. 221.

³ Vgl. dazu Abschnitt VI des Communiqués vom 2. August 1945 über die Konferenz von Potsdam (Potsdamer Abkommen); Dok. 198, Anm. 21.

⁴ Der polnische Außenminister Jędrzychowski hielt sich vom 4. bis 7. Juni 1970 in Paris auf. Über die Gespräche mit dem französischen Außenminister Schumann berichtete Gesandter Blomeyer-Bartenstein, Paris, am 11. Mai 1970, Jędrzychowski habe gefragt, „ob Bundesrepublik Oder-Neiße-Linie endgültig anerkennen könne. Franzosen hätten sich hier etwas in Verlegenheit gegeben: Einerseits seien sie dafür, daß Bundesrepublik Anerkennung ausspreche und wollten nicht Hindernis

Der Staatssekretär regte an, man solle einmal überlegen, ob nicht eine an das Görlitzer Abkommen angelehnte Formel brauchbar sei, oder eine Formel wie „Die Oder-Neiße-Linie ist – entsprechend dem Potsdamer Abkommen – die Westgrenze Polens.“ Herr W. versprach, diese Gedanken zu prüfen.

Zur Frage der Parallelität der Verhandlungen der BRD mit Moskau, Warschau und Ostberlin erklärte Herr W., er sehe natürlich auch die Zusammenhänge aller Fragen. Er halte es aber für schlecht, die drei Pferde so zusammenzuspannen, daß alle das gleiche Tempo einhalten müßten. Im übrigen äußerte er wiederholt seine Bewunderung für die von Staatssekretär Bahr in Moskau erzielten Ergebnisse.

Der Staatssekretär erläuterte die Position der Bundesregierung zur Frage der Parallelität und hob dabei die Bedeutung der Berlin-Frage hervor. Zur Behandlung der Oder-Neiße-Frage in Moskau stellte er fest, daß wir es vorziehen würden, darüber mit den Sowjets keine vertragliche Vereinbarung zu schließen. Wir seien aber gezwungen gewesen, der sowjetischen Versicherung zu glauben, daß volles Einvernehmen über diesen Punkt zwischen Moskau und Warschau bestehe. Mitbestimmend sei für uns auch die Überlegung gewesen, daß bei keinem der mit den anderen WP-Staaten zu schließenden Abkommen die SU umgangen oder übergangen werden kann.

Zur Frage der noch in Polen lebenden Deutschen bat Herr W. um Verständnis, wenn er von „sogenannten“ Deutschen spreche. Die Nationalitätenfrage sei ein vielschichtiges Problem, das auch mit der Germanisierung Polens zusammenhänge: Als Kind habe er die Bäuerinnen auf dem Breslauer Markt nur polnisch sprechen hören. 1864, 1866 und 1870 sei jeweils einer seiner Vorfahren auf preußischer Seite gefallen. In der deutschen Fußball-Elf gebe es eine Anzahl polnischer Namen. Im Kriege hätten sich viele Polen als Deutsche erklärt, um der Verfolgung durch die SS zu entgehen. Es sei eine Folge der Geschichte, daß man heute nicht einfach von einer Frage der in Polen verbliebenen Deutschen sprechen könne.

Für die polnische Administration sei es schwierig, Ausreiseanträge großzügig zu genehmigen. Trotzdem reisten jedes Jahr Tausende aus. Es gebe auch das Problem der Auswanderung in die USA. Von dorthier setze allerdings auch schon eine Rückwanderung ein.

Seine Regierung sei bereit zum Entgegenkommen. Aber dies könne nicht im Vertrag oder in direktem Zusammenhang geschehen. Es handele sich um ein Problem, das über einen Zeitraum von mehreren Jahren hin einer Lösung zugeführt werden müsse.

Der Staatssekretär wies darauf hin, daß es letztlich dem Einzelnen überlassen bleiben sollte, zu entscheiden, wohin er gehöre. Die polnische Seite sollte berücksichtigen, daß eine großzügige Regelung dieser Frage es der Bundesregierung erleichtern könnte, innenpolitisch schwierige Punkte eines Vertrages im

Fortsetzung Fußnote von Seite 931

sein [...]. Andererseits wollten sie keine Änderung der gesamtpolitischen Situation, die als Abrücken von Potsdam und den Pariser Verträgen interpretiert werden könnte und Positionen des Westens aushöhle. Schumann habe deswegen erklärt: 1) daß Frankreich hier nicht allein sprechen könne, sondern daß Frage alle drei westlichen Alliierten gleichermaßen betreffe, und 2) daß in der Tat ein juristisches Problem bestünde, das Bonn nicht erfunden habe“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1206; VS-Bd. 2713 (I A 3); B 150, Aktenkopien 1970.

Bundestag durchzubringen. Außerdem müßte die polnische Regierung eigentlich ein Interesse daran haben, sich der mit der Existenz einer deutschen Minderheit verbundenen Probleme möglichst bald zu entledigen. Jeder ausreisende Deutsche schwäche die Argumente unserer Vertriebenenverbände, denn er sei ein Beweis für die Endgültigkeit der Grenzziehung.

Zur Frage des Verhältnisses Polens zur DDR bemerkte Herr W., daß es besonders schwierig sei. Es gebe verschiedene Gründe dafür, ein wichtiger sei die in Ost-Berlin besonders spürbare Frontstellung „Kommunismus gegen Sozialdemokratie“. Polen müsse Rücksicht auf seine Freunde in der DDR nehmen.

Der Staatssekretär antwortete, daß er diese Bemerkungen gut verstanden habe. (Der Punkt wurde nicht vertieft.)

Sanne

Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 387

254

Aufzeichnung des Staatssekretärs a.D. Duckwitz

St.S. 549/70 geheim

10. Juni 1970

Aus den am Rande des soeben abgeschlossenen deutsch-polnischen Meinungsaustausches geführten vertraulichen Gesprächen mit Vize-Außenminister Winiewicz verdienen folgende Punkte festgehalten zu werden:

1) Das Verhältnis Polens zur DDR wird von Zweckmäßigkeitserwägungen bestimmt. Die sachlich nicht zu begründenden, aber immer wieder fühlbaren Minderwertigkeitskomplexe der maßgebenden Leute der DDR werden durch bewußt arrogantes Auftreten kompensiert. Polen, das in mancher Beziehung auf die DDR angewiesen ist, ist gezwungen, auf deren Wünsche Rücksicht zu nehmen, tut dies jedoch ohne größere Begeisterung. Allerdings ist sich Polen stets des Zwanges der Solidarität innerhalb des Ostblocks bewußt. Interessante Einzelheit: die DDR hatte starken Druck auf die Polen ausgeübt, zur jetzigen Gesprächsrunde nicht nach Bonn zu gehen.

2) Mit der Sowjetunion besteht ein sehr enges Konsultationsverhältnis. W. begründete dies nicht nur mit den vielfachen persönlichen Bindungen, die führende Mitglieder der polnischen Partei mit denen der Sowjetunion verknüpfen – er wies wiederholt darauf hin, daß der Einfluß Gomułkas im Kreml sehr viel größer sei, als allgemein angenommen wird –, sondern auch mit der Feststellung, daß die Sowjetrussen sich in vielen Fällen auch als ehrliche Ratgeber erwiesen hätten. Dies treffe insbesondere auf das Verhältnis Polens zu den übrigen Ostblockstaaten zu. Man habe im übrigen in Polen den Eindruck, als ob die Sowjets manche wirtschaftliche Fragen innerhalb des COMECON mit Polen großzügiger behandelten als mit anderen Ostblockländern.

3) Die traditionelle Freundschaft Polens mit Ungarn besteht nach wie vor. Sie äußere sich insbesondere durch enge Zusammenarbeit im Ostblock, die nicht immer den Beifall der anderen Ostblockländer findet. Abgesehen von der Sowjetunion sei Ungarn das Land, das die polnische Regierung am häufigsten konsultiere. Meist würden sogar Vorabvereinbarungen vor Konferenzen des Warschauer Pakts getroffen.

4) Das Interesse der Polen an dem Zustandekommen einer Europäischen Sicherheitskonferenz ist nach wie vor unverändert. W. rechnet mit einer sehr baldigen Sitzung der Außenminister oder aber der Stellvertreter der Außenminister, die zu der NATO-Resolution¹ Stellung beziehen würden.² Er rechnet mit einem verhaltenen positiven Echo.

5) W. war sichtlich irritiert über unseren Hinweis, daß die drei Alliierten ihre Rechte bezüglich Deutschland als Ganzes und Berlin sehr energisch vertreten und daß keineswegs damit zu rechnen sei, daß die Alliierten diese Rechte zugunsten einer Einigung mit Polen ohne weiteres aufgeben. Er wiederholte, was er mir bereits bei früherer Gelegenheit in Warschau erzählt hatte, daß die polnischen Botschafter in Washington, London und Paris³ anders berichtet hätten. Im übrigen klang aus seinen Worten eine sehr deutliche Skepsis über die französische Haltung heraus. Er sagte wörtlich: „Bei einigen Ländern (und hiermit konnte nur Frankreich gemeint sein) haben wir das Gefühl, daß mit doppelter Zunge gesprochen wird.“

6) W. bezeichnete die Berlinfrage als eine „crucial question“. Auch Polen werde bei praktischen Entscheidungen immer wieder in diese Frage hineingezogen, obwohl es dies im Grunde genommen nicht wünsche. In diesem Punkt sei jedoch Moskau unerbittlich und vertrete stur den Standpunkt der DDR, mit der Polen gerade wegen Berlin schon erheblichen Ärger und Auseinandersetzungen gehabt hätte. Wenn gesonderte Berliner Ausstellungen in Polen stattfinden (oder auch Gastspiele etc.), so seien diese genauso willkommen in Polen wie Veranstaltungen ähnlicher Art aus der Bundesrepublik. Nur wenn diese vermischt würden – d. h. Bundesrepublik und Berlin –, seien die Polen gezwungen, eine ablehnende Haltung einzunehmen. Das gelte im übrigen auch für Veranstaltungen in Berlin, die von bundesrepublikanischen Institutionen durchgeführt würden.

In einem Punkt, so erklärte W., nehme Polen jedoch eine dezidierte Haltung bezüglich Berlin ein, und das seien die sogenannten Heimattreffen der Vertriebenen. Diese in Berlin stattfinden zu lassen, empfänden die Polen allerdings als unnötige Provokation, während es sie kühl lasse, ob und wie oft der Bundespräsident in Berlin weile oder einige Ausschüsse des Parlaments dort tagten.

7) Aus Gesprächen mit Vertretern der DDR habe W. erfahren, daß Ministerpräsident Stoph sein persönliches Verhältnis zum Bundeskanzler als eines der we-

¹ Zur Erklärung des NATO-Ministerrats vom 27. Mai 1970 über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung vgl. Dok. 244, Anm. 7.

² Am 21./22. Juni 1970 fand die Konferenz der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten in Budapest statt. Zu den Beschlüssen vgl. Dok. 276, Anm. 4 und 5.

³ Marian Dobrosielski (London), Jerzy Michalowski (Washington) und Tadeusz Olechowski (Paris).

nigen Aktiva der bisher stattgefundenen zwei Begegnungen⁴ bezeichnet habe. Er glaube an das ehrliche Wollen des Bundeskanzlers und habe sich dadurch scharfen Angriffen der sogenannten Unversöhnlichen ausgesetzt, die behaupten, der Bundeskanzler sei eine Art Rattenfänger von Hameln, der hinter seiner Maske des Biedermannes seine Politik der Isolierung der DDR konsequent weiterverfolge. Auch in Polen gebe es vereinzelte derartige Stimmen, jedoch seien die maßgeblichen Politiker von der Ehrlichkeit des Bundeskanzlers überzeugt.

8) Die starre Haltung der polnischen Regierung in der Frage der Familienzusammenführung und der Umsiedlungswilligen begründete W. damit, daß die polnische Regierung ganz grundsätzlich gegen jegliche Art der Emigration eingestellt sei. Erschwerend komme in dem Fall der „sogenannten“ Deutschen in Polen hinzu, daß die Polen dasselbe Problem mit den jetzt in Polen wohnenden und früher in den von den Russen besetzten Gebieten Polens ansässigen Ukrainern habe. Auch die Sowjetunion gebe sich die größte Mühe, dieser Ukrainer wieder habhaft zu werden und ihnen die Ausreise aus Polen zu verschaffen. Die polnische Regierung sei in dieser Frage starkem Druck ausgesetzt, habe aber bisher nicht nachgegeben und werde dies auch in Zukunft nicht tun.

Hiermit über den Herrn Staatssekretär⁵ dem Herrn Minister⁶ vorgelegt mit der Anheimgabe, diesen Vermerk dem Herrn Bundeskanzler vorzulegen.⁷

Duckwitz

VS-Bd. 506 (Staatssekretär)

⁴ Zu den Gesprächen des Bundeskanzlers Brandt mit dem Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Stoph, am 19. März 1970 in Erfurt und am 21. Mai 1970 in Kassel vgl. Dok. 124 und Dok. 226.

⁵ Hat Staatssekretär Frank am 11. Juni 1970 vorgelegen.

⁶ Hat Bundesminister Scheel laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hofmann vom 8. September 1970 vorgelegen.

⁷ Dazu vermerkte Vortragender Legationsrat I. Klasse Hofmann am 8. September 1970 handschriftlich: „Vorlage beim Herrn Bundeskanzler wohl durch Zeitablauf erledigt.“