

## 293

**Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete****II A 4-82.00-94.29-1831/69 geheim****17. September 1969<sup>1</sup>**

Anliegend werden zwei Aufzeichnungen<sup>2</sup> zu den beiden sowjetischen Papieren (Gewaltverzicht<sup>3</sup> und Drei-Mächte-Mitteilung<sup>4</sup>), die am 12. September 1969 übergeben wurden, über den Herrn Staatssekretär<sup>5</sup> dem Herrn Minister<sup>6</sup> mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt.

Über die Zusammenhänge, in denen diese sowjetische Aktion gesehen werden muß, ist gegenwärtig folgendes zu bemerken:

1) Das sowjetische Aide-mémoire zum Gewaltverzicht und die sowjetische Erklärung zu der Sondierung der drei Westmächte wurden am Nachmittag des 12. September kurz nacheinander durch den Stellvertretenden sowjetischen Außenminister Semjonow dem deutschen Geschäftsträger<sup>7</sup> bzw. den Missionschefs der drei Westmächte<sup>8</sup> übermittelt. Der zeitliche Zusammenhang dieser Schritte deutet einen auch sachlich engen Zusammenhang an. Dies wird durch den In-

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

<sup>2</sup> Dem Vorgang nicht beigefügt.

Für die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Sahm vom 16. September 1969 vgl. VS-Bd. 10065 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1969. Für Auszüge vgl. Dok. 287, Anm. 7, 8 und 10.

Für die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Graf zu Rantzau vom 17. September 1969 vgl. VS-Bd. 10065 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1969. Für einen Auszug vgl. Anm. 9.

<sup>3</sup> Gesandter Baron von Stempel, Moskau, übermittelte am 12. September 1969 ein Aide-mémoire der UdSSR zum Gewaltverzicht. Darin erläuterte die sowjetische Regierung die Auffassung, „daß der Meinungsaustausch über die Nichtanwendung von Gewalt in den Beziehungen zwischen der BRD und der Sowjetunion und ebenso in den Beziehungen zwischen der BRD und den anderen sozialistischen Staaten vielversprechend und fruchtbar sein wird, wenn die Regierung der BRD Bereitschaft zeigt, an dieses Problem unter Berücksichtigung der Tatsachen der europäischen Wirklichkeit, der Sicherheitsinteressen des Kontinents und der internationalen Verpflichtungen der jeweiligen Seite heranzugehen. Dazu gehört auch die Bereitschaft, gleichzeitig mit der DDR einen in völkerrechtlicher Hinsicht verbindlichen Vertrag über den Verzicht auf Gewaltanwendung abzuschließen. Die sowjetische Regierung möchte in diesem Zusammenhang unterstreichen, daß die Erlangung wahrer Sicherheit in den internationalen Beziehungen und die Gewährleistung der Entspannung in Europa die Unverletzlichkeit der in Europa bestehenden Grenzen und die Respektierung der rechtmäßigen Interessen der souveränen Deutschen Demokratischen Republik und eines jeden anderen sozialistischen Staates voraussetzt. Als eine wesentliche Tatsache sieht sie auch die Respektierung der besonderen Stellung West-Berlins an“. Die Anerkennung der „bestehenden Realitäten“ machten „einen integrierenden Bestandteil der Sicherheit der europäischen Staaten“ aus. Abschließend regte die sowjetische Regierung an, die Verhandlungen in Moskau fortzusetzen. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1392; VS-Bd. 4383 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1969. Vgl. dazu ferner FALIN, Politische Erinnerungen, S. 57.

<sup>4</sup> Zur sowjetischen Antwort vom 12. September 1969 auf die Sondierungen der Drei Mächte wegen einer Verbesserung der Situation von Berlin (West) und der innerdeutschen Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen vgl. Dok. 287.

<sup>5</sup> Hat Staatssekretär Duckwitz am 17. September 1969 vorgelegen.

<sup>6</sup> Hat Bundesminister Brandt laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ritzel vom 20. September 1969 vorgelegen. Dazu vermerkte er handschriftlich: „In der Mappe für N[ew] Y[ork] enthalten.“

<sup>7</sup> Otto Baron von Stempel.

<sup>8</sup> Die sowjetische Antwort vom 12. September 1969 auf die Berlin-Sondierung der Drei Mächte wurde dem amerikanischen und dem britischen Botschafter in Moskau, Beaumont und Wilson, sowie dem Botschaftsrat an der französischen Botschaft in Moskau, Delahaye, übergeben.

halt der beiden Papiere insofern bestätigt, als die Sowjetunion beide Themenkreise in die Thematik der europäischen Sicherheit einbezieht und unter diesem Aspekt auch von den Adressaten behandelt zu sehen wünscht.

2) In beiden Papieren legt sich die Sowjetunion in Einzelpunkten nicht fest: Sie geht weder auf konkrete Vorschläge ein (registriert aber einige), noch läßt sie ein substantielles eigenes Programm erkennen. Dafür spricht sie sich aber in beiden Fällen für die Fortsetzung des Gedankenaustausches aus; jeweils unter der Bedingung, daß von der anderen Seite die „Interessen der europäischen Sicherheit“ berücksichtigt werden. Was die Sowjetunion darunter versteht, wird nicht klar dargelegt; offensichtlich ist aber die „Anerkennung der Realitäten“ damit gemeint. In dem Aide-mémoire an die Drei Mächte wird die Interpretation, die die Sowjetunion diesem Begriff unterlegt, nur angedeutet und Spielraum für andere Auffassungen sozusagen mitgeliefert. Im GV-Memorandum wird dagegen herausgearbeitet, daß die Sowjetunion angesichts ihrer Vergangenheit und politischen Praxis keinen Beweis mehr für ihre Ergebnislosigkeit gegenüber der Sache des Friedens zu liefern braucht, während die Bundesrepublik diesen Beweis durch Respektierung und Anerkennung bestehender Realitäten noch erbringen muß.<sup>9</sup>

3) Beide Papiere bestätigen den Eindruck, den wir aus der Beobachtung sowjetischer Politik sowie aus den verschiedenen Gesprächen gewonnen haben, die von deutscher Seite mit sowjetischen Politikern und Spitzendiplomaten im Laufe der letzten Monate geführt wurden, nämlich:

Die sowjetische Regierung ist an einer Zuspitzung der Spannung in Europa nicht interessiert. Sie ist andererseits nicht bereit, von ihrer als Ergebnis des Zweiten Weltkrieges hingestellten Machtposition im europäischen Bereich abzurücken. Vielmehr besteht der Eindruck, daß sie in letzter Zeit verstärkt auf deren endgültige Absicherung und Anerkennung durch die übrige Welt hinarbeitet.

Der Grund hierfür liegt nahe: Der Sowjetunion ist – im Zusammenhang mit der Entwicklung in der CSSR – klar geworden, daß sie im europäischen Bereich verwundbarer ist, als sie ursprünglich annahm. Es kommt hinzu, daß das wachsende Gewicht Chinas und die Optionen, die sich damit dritten Ländern, insbesondere auch den westlichen Großmächten, zu bieten scheinen, Moskau beunruhigen. Die Sowjets versuchen deshalb mit gesteigerter Intensität die Aner-

<sup>9</sup> Dazu bemerkte Vortragender Legationsrat Graf zu Rantzau am 17. September 1969: „Es fällt auf – und hier scheint der Kern der sowjetischen Absicht zu liegen –, daß die Aufforderung an die Bundesregierung, die Realitäten anzuerkennen, ausdrücklich in den Gesamtrahmen der europäischen Sicherheit gestellt wird. Die Betonung des Zusammenhangs der Gewaltverzichtsgespräche mit der europäischen Sicherheit, zusammen mit dem Übergehen der früheren Erklärungs-Entwürfe scheint das sowjetische Bestreben anzudeuten, von den eigentlichen bilateralen Verhandlungen über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen fortzukommen und stattdessen zur Erörterung der politischen Fragen im Gesamtrahmen des Komplexes ‚Europäische Sicherheit‘ mit der Bundesrepublik zu gelangen.“ Damit werde beabsichtigt, „den Gewaltverzicht-Dialog mit der Bundesrepublik so auszuweiten, daß die Bundesregierung – unter dem Aspekt der europäischen Sicherheit – zu einem Eingehen auf die sowjetische Forderung nach Anerkennung der Grenzen in Europa bewegt wird. Offensichtlich befürchtet Moskau, daß der Austausch von Gewaltverzichtserklärungen in der von uns angestrebten Form die Entwicklung in Europa in einem für die Sowjetunion ungünstigen Sinn präjudizieren würde.“ Vgl. VS-Bd. 10065 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1969.

kennung ihres Besitzstandes und ihrer Einflußsphäre durchzusetzen, ehe andere Entwicklungen dem zuvorkommen könnten. Die Forderungen, die sie dabei stellen, sind vorwiegend an die Bundesrepublik Deutschland und ihre „korrekte Einschätzung der Realitäten“ gerichtet. In der Frage Berlins, wo die Interessen der drei Westmächte, insbesondere der USA, involviert sind, geht Moskau behutsam vor und setzt nichts aufs Spiel. Folgerichtig im Sinne der „Status quo“-Politik beharren die Sowjets jedoch auf dem Standpunkt, daß sich die Vier-Mächte-Verantwortung nur noch auf Westberlin erstreckt, auch wenn sie den Anspruch und die Forderung der drei Westalliierten, über ganz Berlin zu sprechen, in dem Non-Paper nicht förmlich zurückweisen, sondern nur ignorieren.

4) Folgende Motive können für die Übergabe der beiden Papiere zum jetzigen Zeitpunkt maßgebend gewesen sein:

a) Die bevorstehende Vollversammlung der Vereinten Nationen.<sup>10</sup> Moskau will – anders als vor einem Jahr, als es unter Anklage der Weltöffentlichkeit stand – dort diesmal als Vorkämpfer für Frieden, Entspannung und Sicherheit auftreten. Auch der Kurzbesuch Kossygins in Peking<sup>11</sup> ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Noch ist unbekannt, ob die sowjetische Delegation mit einem konkreten Vorschlag über sogenannte Fragen der europäischen Sicherheit vor die Vereinten Nationen treten wird, oder ob sie sich – wie in den beiden Papieren – auf vagere Formulierungen beschränkt, vielleicht auch im Zusammenhang mit ihren Gedanken für ein asiatisches Sicherheitssystem<sup>12</sup>.

Da die Vollversammlung auch Gelegenheit zu Begegnungen mit führenden amerikanischen Staatsmännern bietet, dürften die Papiere auch der Vorbereitung dieser Gespräche dienen.

b) Die zumindest im Ton und im Verfahren zum Ausdruck kommende Auflockerung der sowjetischen Haltung mag als Beweis für „Wohlvorhalten“ dienen, das der Westen als Voraussetzung für weitere Entspannungsmaßnahmen gefordert hat;

c) dies gilt auch für die Schaffung eines Klimas, das den Sowjets eine günstigere Ausgangsposition bei den SALT schaffen soll;

d) schließlich ist das GV-Papier so abgefaßt, daß es von der neuen Bundesregierung – wie immer sie auch zusammengesetzt sein mag – nicht ignoriert werden kann. Vielmehr wird sie in Zugzwang versetzt. Moskau mag auch hoffen, daß es geeignet sein könnte, die Formulierung des Regierungsprogramms der neuen

<sup>10</sup> Die XXIV. UNO-Generalversammlung wurde am 18. September 1969 eröffnet.

<sup>11</sup> Ministerpräsident Kossygin hielt sich auf dem Rückflug von den Trauerfeierlichkeiten für den am 3. September 1969 verstorbenen Präsidenten der Demokratischen Republik Vietnam (Nordvietnam), Ho Chi Minh, am 11. September 1969 in Peking auf, wo er auf dem Flughafen mit Ministerpräsident Tschou En-lai zusammentraf. Dazu bemerkte Ministerialdirektor Ruete, daß die Begegnung auf Vermittlung der nordvietnamesischen Regierung zustande gekommen sei. Zwar sei über den Inhalt des Gespräches nichts bekannt, doch könne aufgrund der nur kurzen Dauer darauf geschlossen werden, „daß es zu einer Erörterung der das Verhältnis der beiden Länder belastenden grundsätzlichen Fragen nicht gekommen ist. Dazu fehlte es auch an Vorbereitung. Dagegen liegt näher zu vermuten, daß man sich über den Vietnam-Krieg und die Einstellung der beiden Länder zu der hierbei künftig einzuschlagenden Taktik unterhielt. [...] Größere Änderungen in der bestehenden politischen Konstellation sind von der Begegnung nicht zu erwarten.“ Vgl. die Aufzeichnung vom 12. September 1969; Referat II A 4, Bd. 1096.

<sup>12</sup> Zum Vorschlag des Generalsekretärs der KPdSU, Breschnew, vom 7. Juni 1969 vgl. Dok. 223, Anm. 4.

Bundesregierung (Deutschland- und Ostpolitik sowie Nichtverbreitungsvertrag) zu beeinflussen.<sup>13</sup>

Ruete

VS-Bd. 4433 (II A 4)

## 294

### Aufzeichnung des Staatssekretärs Harkort

St.S. 857/69 VS-vertraulich

18. September 1969<sup>1</sup>

Betr.: Arbeitssessen der EWG-Außenminister in Brüssel am 15.9.1969

Auf Grund meiner Notizen über die Gespräche bei diesem Arbeitssessen halte ich folgendes fest, muß aber dazu bemerken, daß insbesondere die Wiedergabe der Äußerungen von Minister Moro unvollständig ist: Herr Moro sprach italienisch und ließ sich dann durch den Gesandten Gaja ins Französische übersetzen: Gaja ist das Übersetzen offenbar nicht gewohnt und sprach außerdem so leise, daß er akustisch schwer verständlich war.

Minister Schumann: Die Gespräche der letzten Tage haben ihn enttäuscht. Der Vorschlag einer Gipfelkonferenz<sup>2</sup> ist von französischer Seite nur als Entgegenkommen gegenüber den fünf anderen Partnern aufgefaßt worden. Die Konferenz ist für die Vollendung und die Vertiefung der Gemeinschaft nicht notwendig. Die Beschlüsse über die Agrarfinanzierung müssen ohnedies bis zum 1.1.1970 gefaßt werden.<sup>3</sup> Frankreich ist zur Diskussion über die Beherrschung der Agrarüberschüsse jederzeit bereit, aber diese Diskussion kann nicht vor dem

<sup>13</sup> Am 15. September 1969 vermerkte Ministerialdirektor Ruete zu den Gründen für Inhalt und Übergabezeitpunkt des sowjetischen Aide-mémoire vom 12. September 1969 über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen: „Das Bemühen, die Bundesregierung durch sachlich anmutende Gespräche in Moskau in einen längeren bilateralen Verhandlungslauf (mit vielleicht auch kleinen Erfolgen) hineinzubringen, könnte auch durch die Erwartung einer allianzbeunruhigenden Wirkung (Rapallo-Furcht) motiviert sein.“ Außerdem bestehe bei der sowjetischen Regierung möglicherweise die Absicht, „den Beginn einer sowjetischen Bereitschaft zu bilateralen Gesprächen auch über andere politische Fragen mit der Bundesrepublik anzudeuten“. Vgl. VS-Bd. 4354 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>1</sup> Durchdruck.

Am 17. September 1969 informierte Ministerialdirektor Frank, daß der Tagesordnungspunkt „Beitrittsanträge“ vom EG-Ministerrat nicht behandelt worden sei, „weil die ergänzende Stellungnahme der Kommission betreffend die Beitrittsgesuche erst Ende Sept[ember]/Anfang Okt[ober] dem Rat vorliegen wird“. Die Außenminister hätten das Thema aber während eines Arbeitssessens erörtert. Vgl. den Runderlaß Nr. 3652; Referat I A 2, Bd. 1521.

<sup>2</sup> Zum Vorschlag einer Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vgl. Dok. 241, Anm. 7.

<sup>3</sup> Zum Ende der Übergangszeit für die Schaffung des Gemeinsamen Markts am 31. Dezember 1969 und zu den noch offenen Fragen der Agrarfinanzierung vgl. Dok. 221, Anm. 9, bzw. Dok. 229, Anm. 3.

1.1.1970 beendet werden. Für die Behandlung beider Probleme gibt es keinen identischen Endzeitpunkt.

Die Konferenz ist notwendig, da man vor dem Ende der Übergangszeit steht. Es muß geprüft werden, wie es weitergehen soll, einschließlich des Problems der Erweiterung.

Es gibt keine Verbindung zwischen der Vollendung der Gemeinschaft und ihrer Erweiterung. Wohl aber besteht eine Verbindung zwischen Erweiterung und Vertiefung, und in dieser Verbindung liegt die wirkliche Garantie. Es muß nun schnell zwischen den Sechs festgestellt werden, ob die Vorbedingungen für den Beginn von Verhandlungen gegeben sind.

Erneuerung des Vorschlags, die Konferenz am 17./18. November 1969 in Den Haag abzuhalten.

Minister Brandt ist erfreut, daß Schumann bereit ist zur Diskussion der Anträge<sup>4</sup> auf der Gipfelkonferenz. Denkt, daß auch die Anträge auf Assoziation behandelt werden müssen.

Auch wenn keine Tagesordnung aufgestellt ist, muß geprüft werden:

- die Sorgen der verschiedenen Partner; die sollten die ständigen Vertreter prüfen, und damit sollten sich die Außenminister vor der Gipfelkonferenz befassen;
- eine Festlegung, wieviel Zeit für die Prüfung unter den Sechs notwendig ist; es darf keine unbestimmte Periode sein.

Minister Harmel fragt sich, was auf dem Gipfel geschehen soll. Über die Vollendung und den Übergang in die definitive Periode werde man nur zu Orientierungen kommen können. Die bis zum 1.1.1970 zu treffende Agrarregelung könne nicht für ewig vorgesehen werden. Einmal, weil über die Strukturpläne Mansholts<sup>5</sup> noch nicht entschieden ist, und auch nicht über die Erweiterungen.

Hinsichtlich der Erweiterungen müssen Fortschritte erzielt werden. Die Sechs müssen kurzfristig die Konditionen für den Beitritt festlegen.

Auf der Gipfelkonferenz muß erklärt werden, daß man bald Kontakte mit den Antragstellern aufnehmen will.

Das WEU-Problem muß gelöst werden.

Minister Moro ist erfreut über das französische Entgegenkommen und den Vorschlag der Konferenz. Sie soll ohne Vorbedingungen und ohne Tagesordnung vor sich gehen, aber die italienische Öffentlichkeit erwartet Ergebnisse. Die drei französischen Punkte (Vollendung, Vertiefung, Erweiterung) sind alle politisch miteinander verbunden und gleich wichtig. Die Regelung der Agrarfinanzierung wird große Probleme stellen.

Für die italienische Meinung ist Erforschung der Möglichkeiten des Beitritts nicht so wichtig, nachdem sich die Kommission seinerzeit schon für den Beginn

<sup>4</sup> Großbritannien, Dänemark und Irland stellten am 11. Mai 1967 Beitrittsanträge zur EWG; Norwegen folgte am 21. Juli 1967. Vgl. dazu BULLETIN DER EWG 6/1967, S. 12 f. und S. 14 f. sowie BULLETIN DER EWG 9-10/1967, S. 12.

<sup>5</sup> Am 21. Dezember 1968 legte der Vizepräsident der EG-Kommission, Mansholt, dem EG-Ministerrat ein „Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ vor. Vgl. BULLETIN DER EG 1/1969, Sonderbeilage.

von Verhandlungen ausgesprochen hat.<sup>6</sup> Eine Verzögerung des Verhandlungsbeginns ist schwer zu ertragen, wenn nicht wenigstens eine Frist für ihren Beginn festgelegt ist. Italien hat Sorge vor einer dilatorischen Behandlung.

Die französischen Andeutungen einer Rückkehr in die WEU sind wichtig für die italienische Meinung.

Minister Thorn: Die Konferenz muß durch den Ministerrat vorbereitet werden, so daß gewisse Erfolgchancen sichergestellt werden.

Eine Gipfelkonferenz ist nicht nötig für die Probleme der Erfüllung und Vertiefung der EWG.

Die Agrarfinanzierung kann nicht für eine lange, sondern nur für eine begrenzte Zeit beschlossen werden. Hinsichtlich der Erweiterung ist Absichtserklärung nötig, daß den Beitritten keine politischen Hindernisse entgegenstehen und daß nur noch über die Bedingungen zu verhandeln ist.

Notwendig ist die Festlegung eines Termins für die Eröffnung von Verhandlungen und eine Klarstellung, in welcher Weise die Kommission beteiligt wird.

Staatssekretär de Koster: Es kommt vor allen Dingen auf die Festlegung eines Kalenders an und auf die Teilnahme der Kommission. Bei der Landwirtschaft und bei der Übergangsperiode sind die Daten der Verträge einzuhalten.

Es ist notwendig, ein Datum für den Beginn von Verhandlungen festzulegen. Es liegen schon viele Studien vor, und Ende September wird der neue Bericht der Kommission über die Erweiterung erwartet<sup>7</sup>; zwischen den Sechs sollte es hier keine großen Probleme geben.

<sup>6</sup> Am 29. September 1967 befürwortete die EG-Kommission die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien, Dänemark, Norwegen und Irland unter der Voraussetzung, daß Zusammenhalt und Dynamik der Gemeinschaft nach der Erweiterung erhalten blieben. Darüber hinaus müsse Großbritannien seine Wirtschaft stabilisieren und das Währungssystem ändern. Insbesondere müsse die britische Regierung auf die Rolle des Pfundes als Reservewährung verzichten. Zudem müßten die Mitgliedstaaten im Falle einer Erweiterung der EWG „innerhalb einer angemessenen Frist“ in der Lage sein, „Fortschritte auf dem Weg zur politischen Union zu machen“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1967, D 499.

<sup>7</sup> Die EG-Kommission veröffentlichte am 1. Oktober 1969 eine Stellungnahme zu den Beitrittsanträgen Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegens. Darin stellte sie fest, daß ihre Stellungnahme vom 29. September 1967 „insgesamt gesehen weiterhin uneingeschränkt gültig und eine Änderung der Grundkonzeption des Dokuments und seiner Schlußfolgerungen daher nicht geboten ist“. Als Ergebnis einer ausführlichen Behandlung von Aspekten der Erweiterung und der Stärkung der Gemeinschaft kam die EG-Kommission aber zu dem Ergebnis, daß „die Beschlüsse über die Erweiterung die wichtigen Entscheidungen über die für die Stärkung der Gemeinschaft unumgänglichen Maßnahmen nicht verzögern“ dürften. Es sei vielmehr notwendig, „daß die Beitrittsbewerber beim Beginn der Verhandlungen nicht nur ihre Zustimmung zum Grundsatz der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes – d. h. zu den Verträgen und zu den Beschlüssen, die seit ihrem Inkrafttreten ergangen sind –, sondern in voller Kenntnis der in der Gemeinschaft beschlossenen oder in der Verwirklichung stehenden Maßnahmen auch dem Grundsatz der Stärkung der Gemeinschaft zustimmen“. Hinsichtlich des Verfahrens erinnerte die EG-Kommission daran, daß Beitrittsverhandlungen bisher ohne Erfolg im Rahmen einer Regierungskonferenz geführt worden seien. Sie regte deshalb an, Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten zunächst von der Kommission führen zu lassen. In einer zweiten Phase sollten dann Vertreter der im Rat vertretenen EG-Mitgliedstaaten die politischen Rahmenbedingungen verhandeln. Schließlich sprach sich die EG-Kommission hinsichtlich der Durchführung der Beitritte für eine mehrjährige Übergangszeit aus. Für den Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 508–526.

Minister Luns versuchte eine erste Zusammenfassung: Frankreich ist nicht mehr im Prinzip gegen eine Erweiterung; selbstverständlich muß man sich zwischen den Sechs vorher einigen.

Fünf Mitglieder haben unterstrichen, daß es einen Parallelismus zwischen den drei Aufgaben – Vollendung, Vertiefung, Erweiterung – gibt.

Für Holland: Gewünscht wird die Festlegung eines Datums für den Beginn von Verhandlungen.

Bis zum 17. November 1969 muß der neue Bericht der Kommission studiert werden; es müssen gewisse Schlußfolgerungen gezogen werden. Ferner muß man sich einigen über die auf der Gipfelkonferenz zu behandelnden Themen.

Wenn diese Gipfelkonferenz kein Ergebnis hat, dann wird sie die letzte Konferenz gewesen sein.

Er frage sich, ob man eine Formel für die provisorische Festlegung eines Datums für den Verhandlungsbeginn festlegen könne.

Minister Schumann stimmt zu, daß die Konferenz nicht ohne Ergebnis bleiben darf; sie wird nicht ohne Ergebnisse bleiben. Sie sei von Frankreich vorgeschlagen, um vom toten Punkt wegzukommen, um das Problem aufzutauen. Er sieht den Verlauf so:

Am ersten Tag Diskussion der sechs Mitgliedsregierungen über alle Probleme, darunter natürlich die drei oft erwähnten Themen. Es ist nicht französische Absicht, solche Gipfelkonferenzen zu institutionalisieren.

Er wiederholt: Ziel ist nicht eine dilatorische Behandlung des Erweiterungsproblems. Ein Junktim besteht nur zwischen Erweiterung und Vertiefung.

Am zweiten Tag vormittags soll dann die Kommission gehört werden über die drei Probleme. Am Nachmittag sollen dann die sechs Regierungen unter sich weiterdiskutieren und Fragen an die Kommission hinsichtlich der drei Problemkreise formulieren.

Danach (zum Teil auch schon davor) beginnt die Arbeit.

Schon vorher könnten die Ständigen Vertreter Übersichten über die Probleme vorbereiten und so Resultate sichern.

Aber unvorsichtig und gefährlich wäre es, ein Enddatum für die inneren Diskussionen der Sechs festzulegen.

Minister Brandt:

1) Die Kommission oder ihr Präsident<sup>8</sup> sollten anwesend sein, soweit Vertragsprobleme diskutiert würden. Ihm scheine dazu der erste Tag besser geeignet als der zweite.

2) Auch politische Probleme müssen diskutiert werden. Kann man noch weiterkommen als zur Normalisierung der WEU? Überhaupt kann jede Regierung jedes Problem aufgreifen.

3) Die Grundlage für die Diskussion über die Erweiterungsprobleme wird der neue Bericht der Kommission sein. Aber es ist sehr wichtig, daß der Zeitfaktor

<sup>8</sup> Jean Rey.

eingeführt wird, daß man angibt, wieviel Monate man brauche, bis gewisse Kontakte mit den Antragstellern aufgenommen werden können.

4) Hinsichtlich der inneren Probleme der Gemeinschaft sollten auf der Gipfelkonferenz nicht zuviele Details diskutiert werden. Die Ständigen Vertreter sollten versuchen, eine Liste der Dinge aufzustellen, die getan werden müssen.

5) Die Delegationen auf der Gipfelkonferenz sollten nicht zu groß sein: der Staats- oder Regierungschef und der Außenminister. Natürlich könne man aber den Regierungen keine Vorschriften machen.

6) Die ständigen Vertreter sollten die Themen für die Gipfelkonferenz vorbereiten und die Außenminister dann im gleichen Kreis wie diesmal prüfen, wie sie die Vorbereitungen noch verbessern können.

7) Es scheint am besten, daß – wenn die Kontakte beginnen – eine erste Runde alle Bewerber um einen Tisch versammelt. Darauf folgen dann die Verhandlungen mit den einzelnen Staaten.

Minister Harmel betonte den politischen Charakter der Gipfelkonferenz. Alle europäischen Probleme, auch die WEU, müßten behandelt werden. Ein Termin für die Kontakte mit den Bewerbern sollte möglichst bald festgelegt werden.

Minister Schumann: Alle Beteiligten müssen sich jetzt klar werden, ob sie die Gipfelkonferenz wollen. Hinsichtlich der Erweiterung wollen wir uns beeilen, aber die Festlegung eines festen Datums für den Beginn von Verhandlungen ist unmöglich.

Minister Luns: Frankreich wünscht eine vertiefte Behandlung des Beitrittsproblems unter den Sechs, während das für die anderen nicht so wichtig ist. Er hat keinen Zweifel – für Holland sprechend –, daß man sich einigen kann. Aber man ist schon früher immer der Ansicht gewesen, daß ein Sprechen mit den Bewerbern notwendig ist.

Zwischen allen Problemen besteht eine politische Relation, so daß an eine Lösung schwer zu denken ist, wenn nicht ein Termin für die Kontakte festgelegt werden kann.

Es kann sich, soweit EWG-Themen zur Debatte stehen, nicht um ein bloßes Anhören der Kommission handeln. Die Kommission hat Rechte.

Drei Fragen:

- a) Soll die Gipfelkonferenz stattfinden?
- b) Welche Position soll die Kommission auf der Konferenz haben?
- c) Ist es möglich, ein provisorisches Datum für Kontakte festzulegen?

Minister Schumann: Frankreich wünscht nicht, unter Druck gesetzt zu werden. Er hat das Empfinden, daß man der französischen Regierung einen *procès d'intention* machen wolle. Die Kommission soll ihre ganze Rolle bei der Behandlung der EWG-Fragen spielen.

Minister Luns wendet sich gegen Schumanns Behauptung, es sei ein *procès d'intention* beabsichtigt. Aber kann man nicht doch eine ganz weiche Formel hinsichtlich des Termins für Kontakte finden?

Minister Thorn gibt die Anregung, auf der Konferenz mit einer Diskussion über die Tagesordnung zu beginnen und danach die Kommission zuzuziehen.



Minister Schumann akzeptierte die Formulierung, daß bei den EWG-Themen die Kommission an den Arbeiten der Konferenz assoziiert wird.

Minister Luns stellt Einigung fest:

- a) die Konferenz findet am 17./18. November 1969 in Den Haag statt;
- b) die Themen sind die Vollendung, Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft sowie politische Fragen;
- c) die Kommission wird, soweit EWG-Themen behandelt werden, den Arbeiten der Konferenz assoziiert sein.
- d) Ergibt sich bei der Prüfung des neuen Berichts der Kommission über die Erweiterung die Hoffnung, daß eine Einigung zwischen den Sechs bald erreichbar wird, wird ein möglichst naher Termin für Kontakte mit den Bewerbern beschlossen werden.

Harkort<sup>9</sup>

VS-Bd. 483 (Büro Staatssekretär)

## 295

### Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr

PI-80.00-611<sup>1</sup>/69 geheim

18. September 1969<sup>1</sup>

Betr.: Rahmenvertrag mit der DDR

#### I. Begründung für den Vorschlag eines Rahmenvertrages

Das Ziel der Deutschlandpolitik, wie sie in den 50er Jahren von der Bundesregierung im Einvernehmen mit den Drei Mächten konzipiert wurde, war die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands auf der Grundlage freier Wahlen. Diese Politik zielte praktisch auf die Vereinigung der DDR mit der Bundesrepublik Deutschland, die sich als staatliche Fortsetzung des Deutschen Reiches verstand. Folgerichtig beanspruchte die Bundesregierung das Alleinvertretungsrecht, d. h., sie verweigerte der DDR die Anerkennung als zweiter deutscher Staat.

Die Entwicklung hat gezeigt, daß diese Konzeption nicht durchzusetzen ist. Die DDR hat große Fortschritte auf dem Wege der inneren und äußeren Konsolidierung gemacht. Die Sowjetunion hat sich vertraglich verpflichtet, sie als souveränen Staat zu behandeln und ihr den gleichen Bewegungsspielraum zu ge-

<sup>9</sup> Paraphe.

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde am 18. September 1969 von Ministerialdirektor Bahr an Bundesminister Brandt und Staatssekretär Duckwitz geleitet. In einer Begleitaufzeichnung vermerkte er dazu: „Als Anlage lege ich eine Studie des Planungsstabes – Rahmenvertrag mit der DDR – vor. Sie steht inhaltlich im Zusammenhang mit dem Papier über die außenpolitischen Probleme einer künftigen Bundesregierung. Die Studie und der Entwurf eines Rahmenvertrages mit der DDR sind mit VLR I Dr. Blomeyer abgestimmt.“ Vgl. Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 425.

ben wie den anderen Mitgliedern des Warschauer Paktes.<sup>2</sup> Man kann heute ausschließen, daß die Sowjetunion sich jemals zu einer Vier-Mächte-Vereinbarung bereit finden wird, durch die die DDR gegen ihren Willen mit dem westlich geprägten Teil Deutschlands vereinigt würde. Dies bedeutet eine wesentliche Veränderung der Ausgangssituation.

Die Bundesregierung hat hieraus die Konsequenz gezogen, die früheren Prioritäten, erst Wiedervereinigung, dann Entspannung und Abrüstung, umzukehren. Sie geht davon aus, daß zunächst ein Entspannungsprozeß eingeleitet werden müsse, in dessen Verlauf eine Lösung der deutschen Frage im Rahmen einer europäischen Friedensordnung möglich sein werde. Sie läßt dabei offen, in welcher Phase der Entspannung und in welcher Form diese Lösung kommen werde. Einstweilen unterläßt sie es daher, konkrete Lösungsvorschläge vorzulegen. Gleichwohl hat sich die Bundesregierung bereit erklärt, mit der DDR über alle praktischen Fragen zu verhandeln, die das Nebeneinander der beiden Teile Deutschlands erträglicher machen können, sofern dadurch die grundsätzlichen Positionen nicht angetastet werden.<sup>3</sup>

Diese Politik hat die Haltung der Bundesregierung mit den im westlichen Bündnis herrschenden Tendenzen in Einklang gebracht, ihr jedoch nach Osten nur begrenzt Spielraum verschafft. Denn die DDR ist mit ihren Verbündeten nicht auf die neue Linie der Bundesregierung eingegangen. Sie hat vielmehr ihre Prioritäten spiegelbildlich zu unserer früheren Deutschlandpolitik aufgestellt: erst internationale Anerkennung der DDR, dann Entspannung.

Sie ist nur insoweit bereit, praktische Fragen zu regeln, als es ihr wirtschaftliche Vorteile bringt, nicht jedoch grundsätzlich das Verhältnis zwischen beiden Teilen Deutschlands zu verbessern, bevor nicht die Hauptforderung erfüllt ist. Damit wird unsere Entspannungspolitik – zu der ja die Zurückstellung der deutschen Frage gehört – weitgehend blockiert. Es ist der DDR gelungen, den Fortgang der Entspannung zwischen Ost und West so zu beeinflussen, daß sie nicht von ihren eigenen Verbündeten zum Einlenken uns gegenüber gezwungen wurde.

Weder die Politik der fünfziger Jahre noch die bisherige Entspannungspolitik haben zu einer Überwindung der deutschen Teilung geführt; die Teilung hat sich vielmehr verfestigt. Wir müssen noch auf unabsehbare Zeit mit ihr rechnen. Die Notwendigkeit wächst, sich auf dieser Grundlage so einzurichten, daß jedenfalls das weitere Auseinanderleben der Menschen in beiden Teilen Deutschlands verhindert und das Gedeihen Westberlins gesichert werden.

Daraus ergibt sich die Konsequenz, daß die Bundesrepublik eine umfassende vertragliche Regelung des Verhältnisses zur DDR („Rahmenvertrag“) anstre-

<sup>2</sup> Vgl. dazu Artikel I des Vertrags vom 20. September 1955 über die Beziehungen zwischen der DDR und der UdSSR: „Die Vertragschließenden Seiten bestätigen feierlich, daß die Beziehungen zwischen ihnen auf völliger Gleichberechtigung, gegenseitiger Achtung der Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten beruhen. In Übereinstimmung hiermit ist die Deutsche Demokratische Republik frei in der Entscheidung über Fragen ihrer Innenpolitik und Außenpolitik, einschließlich der Beziehungen zur deutschen Bundesrepublik, sowie der Entwicklung der Beziehungen zu anderen Staaten.“ Vgl. DzD III/1, S. 372.

<sup>3</sup> Zum Vorschlag des Bundeskanzlers Kiesinger vom 28. September 1967, Gespräche zwischen der Bundesrepublik und der DDR auf Staatssekretär-Ebene zu führen, vgl. Dok. 97, Anm. 13.

ben muß, die sich sowohl auf die innerdeutschen Beziehungen als auch auf die internationalen Beziehungen jedes Partners bezieht.

Diese Überlegung ist um so dringlicher, als die bisherige Entwicklung zeigt, daß die DDR in den nächsten Jahren ihr Ziel weltweiter Anerkennung auch gegen unseren Willen erreichen kann, womit uns die Basis für ein Angebot entzogen wäre. Nur noch solange wir die internationale Anerkennung der DDR verhindern können, ist der Verzicht hierauf ein Preis, der der DDR geboten werden kann. Er ist kein Preis mehr, wenn die Aufwertung vollzogen ist; seine Höhe nimmt ab, je schneller die DDR erwarten kann, ohne unsere Mitwirkung zu diesem Ziel zu gelangen.

II. Einordnung eines Rahmenvertrages in unsere Ost- und Deutschland-Politik  
Durch ihren erfolgreichen Appell an die Solidarität der Staaten des Warschauer Paktes ist es der DDR mit Hilfe der Sowjetunion gelungen, unsere Deutschland- und Ostpolitik zu blockieren. Unser Nahziel muß es daher sein, die DDR aus ihrer Riegelstellung hinauszudrängen. Die Solidarität der osteuropäischen Staaten mit der DDR bezieht sich auf drei Punkte: Anerkennung der Grenzen in Europa, Verzicht der Bundesrepublik auf jeden Zugang zu atomarer Bewaffnung und Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Wir können nicht hoffen, durch Zugeständnisse allein in dem einen oder dem anderen Punkt den von uns angestrebten Durchbruch nach Osten zu erzielen. Nur wenn wir den Rahmenvertrag mit einem europäischen Gewaltverzicht, der Anerkennung der Grenzen und unserer Unterschrift unter den NV-Vertrag kombinieren, schaffen wir einen Hebel, der stark genug ist, den DDR-Riegel zu sprengen.

So eingeordnet würde das Angebot zu einer umfassenden Regelung der Beziehungen zwischen den zwei Teilen Deutschlands neue Möglichkeiten für unsere Deutschland- und Ostpolitik eröffnen. Der Vertrag wird sich zwar auf Bestimmungen über das Nebeneinander der beiden Teile Deutschlands für die Zeit bis zur Lösung der deutschen Frage beschränken, diese Lösung durch eine Zusammenführung der beiden Teile Deutschlands jedoch weiterhin als Fernziel voraussetzen. Unter den heutigen Umständen ist es nicht möglich, im Vertrag einen Wiedervereinigungsprozeß in Stufen vorzunehmen. Er muß andererseits den Beginn umfassender innerdeutscher Gespräche ermöglichen, um zu einer Klammer zwischen den beiden Teilen Deutschlands werden zu können. Die Deutschlandfrage bliebe damit weiterhin offen; ihre Regelung würde der historischen Entwicklung überlassen bleiben, diese könnte aber durch den Vertrag günstig beeinflußt werden.

### III. Charakteristik eines Rahmenvertrages

Ein Rahmenvertrag dieser Art kann seinem Wesen nach nicht einseitig aufkündbar sein. Seine innerdeutsche Berechtigung ergibt sich aus der Tatsache, daß nach Vertragsabschluß die Teile Deutschlands in einem engeren Verhältnis stehen als vorher.

Ein in Ost und West glaubwürdiges Angebot für eine umfassende vertragliche Regelung mit der DDR muß von der Gleichberechtigung der Vertragspartner ausgehen. Die Bundesregierung kann mit dem Abschluß des Vertrages ihren Alleinvertretungsanspruch nicht mehr in der bisherigen Form aufrechterhalten.

Die damit bisher verbundene Bestreitung der Staatsqualität und der Völkerrechtssubjektivität und die daraus abgeleitete Forderung nach Nichtanerkennung der DDR durch dritte Staaten – einschließlich unserer Verbündeten – müßten entfallen. Der Anspruch reduziert sich damit auf sein wesentliches Element: die Bundesrepublik Deutschland ist der einzige demokratisch legitimierte deutsche Staat.

Der Vertrag bringt der DDR mithin die volle Völkerrechtsfähigkeit. Auch das zwischen den Teilen Deutschlands durch den Vertrag begründete Sonderverhältnis beeinträchtigt diesen Status nicht. Eine andere Frage ist es, ob in dem Rahmenvertrag die innerdeutschen Beziehungen als solche völkerrechtlicher Art bezeichnet werden müssen. In öffentlichen Erklärungen der DDR-Vertreter wird zwar zunehmend die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik Deutschland gefordert – siehe insbesondere Rede Walter Ulbrichts im Zentralkomitee der SED vom 29. April 1969<sup>4</sup> –, in amtlichen Verlautbarungen werden jedoch flexiblere Formulierungen benutzt. Hier ist eine gewisse Beweglichkeit zu erkennen, die ein Sonderverhältnis auf einer anderen als der rein internationalen Basis nicht ohne weiteres ausschließt („füreinander nicht Ausland“). Die Bundesregierung sollte deshalb anstreben, daß die Frage der völkerrechtlichen Anerkennung durch uns im Vertrag nicht ausdrücklich erwähnt wird. Sie kann sich dann auf den Standpunkt stellen, die Frage entzöge sich angesichts des Sonderverhältnisses einer eindeutigen Beantwortung und sei auch wegen dieses Verhältnisses ohne Bedeutung. Einen förmlichen Vorbehalt gegen die Anerkennung würde die DDR allerdings wohl kaum hinnehmen.

Ein Rahmenvertrag ließe sich als ein kurzes Dokument vorstellen, das lediglich einige Grundsätze festlegt und nur wenige konkrete Punkte regelt. Der Sinn eines solchen „Minimalvertrages“ wäre es, eher eine Einigung zu erreichen und weitere Fortschritte und Konkretisierungen den damit eingeleiteten innerdeutschen Gesprächen zu überlassen. Dem deutschen Interesse wäre jedoch besser gedient, wenn der Vertrag möglichst zahlreiche Regelungen zur Substanz des friedlichen Nebeneinander enthielte (Maximalvertrag). Zur Veranschaulichung sind als Anlage zwei Vertragsmodelle beigefügt; als Beispiel eines „Minimalvertrages“ der von der FDP vorgelegte Entwurf eines Generalvertrages, als Beispiel eines „Maximalvertrages“ ein im Hause zu diesem Zweck ausgearbeiteter Entwurf (Anlagen 1<sup>5</sup> und 2).

<sup>4</sup> Staatsratsvorsitzender Ulbricht erklärte auf dem Zehnten Plenum des ZK der SED in Ost-Berlin, „daß zwischen der souveränen Deutschen Demokratischen Republik und der mehr oder weniger ebenfalls souveränen westdeutschen Bundesrepublik, die beide Völkerrechtssubjekte sind, nur völkerrechtliche Beziehungen möglich sind“. Dagegen bedeute eine bloße staatsrechtliche Anerkennung, daß „ein Staat lediglich offiziell von der Existenz des anderen Staates Kenntnis“ nehme. Dieser „vom Gegner häufig gebrauchte Begriff ist eine reine Zweckkonstruktion, die darauf hinausläuft, die DDR zu einer Art westdeutschen Bundeslandes zu degradieren. Das heißt, die geplante Annexion der DDR soll juristisch vorbereitet werden. [...] Auf diese Weise kommen wir nicht einmal zu einer Scheinnormalisierung der Beziehungen.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 308 f.

<sup>5</sup> Dem Vorgang beigefügt. Für den Entwurf eines „Generalvertrags“ zwischen der Bundesrepublik und der DDR, den die FDP-Fraktion am 12. Februar 1969 dem Bundestag unterbreitete, vgl. Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 425. Für den Wortlaut vgl. BT ANLAGEN, Bd. 127, Drucksache V/3866. Für Auszüge vgl. Anm. 7 und 9.

Um einen Vergleich mit der Position der DDR zu ermöglichen, ist der „Entwurf eines Vertrages zur Regelung der innerdeutschen Beziehungen“ ebenfalls beigefügt, den Ministerpräsident Stoph im September 1967 dem Bundeskanzler übersandte (Anlage 3<sup>6</sup>).

Es ist nicht zu verkennen, daß die DDR bereits durch das Angebot einer Gleichberechtigung seitens der Bundesregierung ein wertvolles Instrument bei ihrer Werbung um internationale Anerkennung gewinnt. Sie könnte gegenüber Drittländern so argumentieren, daß die Bundesregierung mit ihrem Angebot unzumutbare Bedingungen verbunden habe, jedoch den Staatscharakter der DDR nicht mehr negiere. Die Ablehnung und erst recht der Abbruch bereits eingeleiteter Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland könnte somit für die DDR den Vorteil bringen, ohne innerdeutsche Zugeständnisse schneller ihr vorrangiges Ziel zu erreichen.

Man wird andererseits davon ausgehen können, daß das Vertragsangebot, falls die DDR Verhandlungen von vornherein ablehnt, für uns zumindest den Vorteil hätte, unsere Bereitschaft zu einer Partnerschaft unter Beweis gestellt zu haben. Der Vorwurf, selbst unter der Bedingung der Gleichberechtigung nicht zur Erleichterung menschlicher Beziehungen bereit zu sein, träfe die DDR. Wenn wir allgemein als vernünftig angesehene Regelungen des innerdeutschen Zusammenlebens anbieten, würde uns das bei der Ablehnung durch die DDR ein Argument gegenüber dritten Staaten liefern, ihr die Anerkennung weiterhin zu verweigern. Je mehr ein Vertragsangebot angereichert wird, um so eher läßt es – wenn auch mit veränderter Begründung – den Rückzug auf die bisherige politische Linie offen.

Der DDR bringt schon der Abschluß eines Rahmenvertrages die Verwirklichung ihres Hauptzieles. Unser Interesse an einem Vertrag muß sich um so mehr darauf konzentrieren, einen für uns positiven Vertragsinhalt zu erzielen. Insbesondere gilt dies für die Zugehörigkeit beider Staaten zur deutschen Nation, für ihre institutionelle Verbindung, für den innerdeutschen Reiseverkehr und sonstige Erleichterungen, für die Sicherung Berlins und seiner Zugangswege. Ein Vertragsangebot von uns könnte nach Umfang und Ausgestaltung an der Obergrenze des international Vertretbaren liegen; im Laufe von Verhandlungen könnten hieran Abstriche bis zu dem Punkte gemacht werden, an dem noch brauchbare Regelungen für die wichtigsten Bereiche erzielt werden.

Der FDP-Entwurf dürfte als „Minimalvertrag“ in etwa die untere Grenze des Vertretbaren bezeichnen; er müßte jedoch noch durch eine ausdrückliche Feststellung über die Einheit der deutschen Nation angereichert werden, und die in Artikel III vorgesehenen paritätischen Kommissionen<sup>7</sup> bedürften stärkerer Konkretisierung als gesamtdeutsche Institutionen.

<sup>6</sup> Dem Vorgang beigefügt. Für den Entwurf der DDR für einen „Vertrag über die Herstellung und Pflege normaler Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland“ vom 18. September 1967 vgl. Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 425. Für den Wortlaut vgl. DzD V/1, S. 1670 f.

<sup>7</sup> Artikel 3 des Entwurfs der FDP-Fraktion vom 12. Februar 1969 für einen „Generalvertrag“ zwischen der Bundesrepublik und der DDR: „1) Auf der Grundlage des gegenseitigen Vorteils und mit dem Ziel der Herbeiführung eines geregelten friedlichen Nebeneinanders werden die erforderlichen Vereinbarungen auf den Gebieten der Wirtschaft, des Finanz-, des Post- und Fernmeldewesens, des Verkehrs, der Kultur, der Wissenschaft und des Handels sowie auf weiteren Gebieten zwischen beiden

#### IV. Interessenlage der DDR

Die DDR geht in ihrer Verfassung weiterhin von der Zugehörigkeit zur „deutschen Nation“ aus (Art. 8<sup>8</sup>). Sie sieht sich als „ersten deutschen Arbeiter- und Bauernstaat“ und leitet daraus ihren Anspruch ab, Gesamtdeutschland in einen Staat dieser Art umzuwandeln.

Der DDR-Entwurf eines Vertrages zur Regelung der innerdeutschen Beziehungen (Anlage 3) vom September 1967 sieht zwei Phasen vor: in der ersten soll die „Schaffung eines friedlichen Nebeneinander“ erwirkt werden, in der zweiten sollen Verhandlungen über die Lösung der nationalen Frage stattfinden. Um den Zustand des „friedlichen Nebeneinander“ zu erreichen, soll die Bundesregierung eine Reihe von Forderungen erfüllen:

a) Herstellung „normaler“ Kontakte und Beziehungen zur DDR „wie sie zwischen Staaten üblich sind“, und zwar „unter Beachtung der völkerrechtlichen Prinzipien der Souveränität, der Gleichberechtigung und der Nichteinmischung“.

Da der Rahmenvertrag von der Gleichberechtigung beider Partner und ihrer außenpolitischen Souveränität ausgehen muß, dürfte diese Forderung erfüllt sein. Die DDR erhebt zwar in diesem Vertragsentwurf die Forderung nach Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten; sie macht aber gleichzeitig klar, daß Verhandlungen über die nationale Frage erst nach der „Überwindung des Militarismus, Neonazismus und [der] Macht der Monopole in der Bundesrepublik Deutschland“ in Frage kommen. Daraus ergibt sich, daß sie auf ihre gegen die gesellschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik gerichtete Propaganda nicht verzichten will. Sie wird einerseits versuchen, sich möglichst viele Einwirkungsmöglichkeiten auf Westdeutschland zu verschaffen und andererseits ihren eigenen Herrschaftsbereich gegen Einwirkungsmöglichkeiten aus der Bundesrepublik abschirmen wollen. Je mehr es uns jedoch auf Grund der Bestimmungen des Vertrages gelingt, das innerdeutsche Gespräch zu aktivieren, desto schwerer wird es für die DDR, diese Politik durchzuhalten.

b) Verzicht auf Kernwaffen

Es kann davon ausgegangen werden, daß der NV-Vertrag bis zu dem Zeitpunkt eines Rahmenvertragsangebots unterschrieben sein wird.

c) Vereinbarung eines Gewaltverzichts

Die Bundesregierung ist hierzu bereit; der Punkt ist in allen Vertragsmodellen enthalten. Es könnte von Vorteil sein, den Gewaltverzicht im Rahmenvertrag selbst, also nicht durch ein besonderes Gewaltverzichtsabkommen wie mit den anderen osteuropäischen Staaten, zu regeln.

#### *Fortsetzung Fußnote von Seite 1034*

Seiten abgeschlossen. 2) Zur Vorbereitung und Durchführung dieser Vereinbarungen sollen gesamtdeutsche, paritätisch besetzte Kommissionen gebildet werden, deren gleichberechtigte Vorsitzende die ständigen Beauftragten (Artikel 1) sind.“ Vgl. BT ANLAGEN, Bd. 127, Drucksache V/3866.

<sup>8</sup> Artikel 8 Absatz 2 der Verfassung der DDR vom 6. April 1968: „Die Herstellung und Pflege normaler Beziehungen und die Zusammenarbeit der beiden deutschen Staaten auf der Grundlage der Gleichberechtigung sind nationales Anliegen der Deutschen Demokratischen Republik. Die Deutsche Demokratische Republik und ihre Bürger erstreben darüber hinaus die Überwindung der vom Imperialismus der deutschen Nation aufgezwungenen Spaltung Deutschlands, die schrittweise Annäherung der beiden deutschen Staaten bis zu ihrer Vereinigung auf der Grundlage der Demokratie und des Sozialismus.“ Vgl. GESETZBLATT DER DDR 1968, Teil I, S. 206.

d) Anerkennung der Demarkationslinie als Grenze zwischen den beiden Teilen Deutschlands

Der Abschluß des Rahmenvertrages erledigt die Erfüllung dieser Forderung.

e) Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als Ostgrenze

Der Abschluß des Rahmenvertrages bedeutet, daß die DDR als anderer deutscher Teilstaat innerhalb ihrer bestehenden Grenzen anerkannt wird. Wir sollten die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze *expressis verbis* im Rahmenvertrag vermeiden, um uns die Möglichkeit zu erhalten, die abschließende Regelung dieser Frage zur Verbesserung der deutsch-polnischen Beziehungen zu benutzen. Unsere Absicht hierzu muß allerdings schon zuvor genügend klargestellt sein.

f) Anerkennung der Nichtigkeit des Münchener Abkommens von Anfang an

Diese Frage ist mit der Anerkennung der DDR als zweitem deutschen Staat nicht unmittelbar verbunden. Wir könnten deshalb verlangen, daß sie unseren Verhandlungen mit der ČSSR vorbehalten bleibt.

g) Anerkennung West-Berlins als selbständige politische Einheit

Diese Forderung ist für uns nicht akzeptabel, soweit sie die Aufgabe aller Bindungen West-Berlins zum Bund oder des Vier-Mächte-Status für Gesamt-Berlin bedeutet. Andererseits sind wir daran interessiert, Vereinbarungen über Berlin zu treffen, die den bestehenden Zustand sichern und nach Möglichkeit verbessern würden. Insofern muß Berlin auch aus unserer Sicht zum Vertragsgegenstand werden.

#### V. Interessenlage der Bundesrepublik Deutschland

##### a) Berlin-Regelung

Ein unverzichtbarer Bestandteil des Rahmenvertrages von unserem Standpunkt aus ist die Einigung über den zivilen Zugang nach West-Berlin und über den Status der Stadt. Hierin läge die wesentliche Gegenleistung der DDR für die Einräumung der internationalen Gleichberechtigung. Bei der Behandlung dieser Frage im Rahmenvertrag müssen wir vermeiden, zum Schaden unserer Interessen in die alliierte Verantwortung für Berlin einzugreifen. Die Regelung muß so angelegt sein, daß sie als Grundlage für die künftige Ausgestaltung der Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland unter Einschluß Berlins mit den osteuropäischen Ländern gilt, d. h., sie muß entweder als künftige Berlin-Klausel Bestand haben oder diese entbehrlich machen.

Auf eine ausdrückliche Bestätigung der Bundespräsenz in Berlin und die demonstrative Hervorhebung der Bundespräsenz können wir verzichten, wenn es uns gelingt, die Einbeziehung West-Berlins in das Wirtschafts-, Rechts- und Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland sowie die Vertretung West-Berlins nach außen durch die Bundesregierung im Vertrag festzulegen. Mindestens müßten die vertraglichen Regelungen so ausgestaltet werden, daß sie eine Hinnahme dieser wesentlichen Bestandteile des Berlin-Status implizieren. In jedem Fall muß der Vertrag eine befriedigende zusätzliche vertragliche Sicherung des zivilen Zugangs bringen.

Es wäre sicher vorzuziehen, wenn die Berlin-Regelung im Ganzen Bestandteil des Rahmenvertrages würde. Man könnte sich jedoch auch darauf beschränken,

den grundsätzlichen Teil im Rahmenvertrag selbst und den Zugang im Einzelnen in einem besonderen Abkommen zu regeln.

b) Institutionelle Verklammerung

Das anzustrebende Sonderverhältnis zwischen beiden Teilen Deutschlands muß sich in gemeinsamen Institutionen niederschlagen, wie z. B. einem Deutschen Rat, damit es nicht ein leerer Begriff bleibt. Diese Institutionen könnten den Unterschied zwischen innerdeutschen Beziehungen und den Beziehungen zwischen jedem Teilstaat und Drittstaaten deutlich machen. Sie würden schließlich auch gegenüber der Außenwelt die Weitergeltung der Grundfigur der „deutschen Nation“ dokumentieren.

In Übereinstimmung mit der Logik des Rahmenvertrages, auf die Festlegung von Stufen zur Wiedervereinigung zu verzichten, müßten gemeinsame Institutionen so angelegt werden, daß ihnen nur die Gestaltung des Nebeneinander obliegt.

c) Regelung des Reiseverkehrs

Wesentliches Ziel des Rahmenvertrages wäre es, ein weiteres Auseinanderleben der Menschen in beiden Teilen Deutschlands zu verhindern. Daher muß er auch Vorkehrungen vorsehen, die zumindest eine gewisse Verbesserung der Kontaktmöglichkeiten zwischen Ost und West gegenüber dem heutigen Zustand bringen.

Die DDR hat bisher „menschliche Erleichterungen“ stets mit dem Argument abgelehnt, ihnen müßte die staatliche Anerkennung vorausgehen. Dieses Argument entfällt mit dem Rahmenvertrag. Dennoch wird die DDR bemüht bleiben, die Abschirmung ihrer Bevölkerung mit allen Mitteln aufrechtzuerhalten, so daß der Spielraum für neue Regelungen sehr eingeschränkt ist.

Die im FDP-Entwurf eines Rahmenvertrages vorgeschlagene Regelung, nach der Besuchsreisen mindestens zu den gleichen Bedingungen möglich sein müssen, die in jedem Teilstaat für Reisen in das benachbarte Ausland gelten<sup>9</sup>, dürfte für die DDR nicht akzeptabel sein. Die DDR läßt Ausreisen in den Ostblock deshalb zu, weil sie mit den dortigen Regierungen Auslieferungsabkommen besitzt, die diese zwingen, auf Verlangen DDR-Bürger zu überstellen. Da etwas Entsprechendes im innerdeutschen Rahmen nicht abgeschlossen werden kann, wird die DDR unter dieser Regelung bemüht sein, Reisen nach Westdeutschland restriktiver zu handhaben als in den Ostblock.

Das Prinzip der Freizügigkeit, das in beiden Verfassungen steht<sup>10</sup>, sollte auch im Vertrag festgelegt werden. Beiden Partnern wird das Recht zugestanden werden müssen, Ein- und Ausreisebeschränkungen im Einzelfall zu verhängen.

<sup>9</sup> Vgl. dazu Artikel 5 des Entwurfs der FDP-Fraktion vom 12. September 1969 für einen „Generalvertrag“ zwischen der Bundesrepublik und der DDR: „Jede Seite schafft die juristischen und tatsächlichen Voraussetzungen dafür, daß Bewohner ihres Gebietes Besuchsreisen in das Gebiet der anderen Seite mindestens zu den gleichen Bedingungen unternehmen können, die für Reisen in das ihr benachbarte Ausland gelten. Entsprechendes gilt für die Formalitäten bei der Einreise von Bewohnern eines Gebietes in das Gebiet der anderen Seite.“ Vgl. BT ANLAGEN, Bd. 127, Drucksache V/3866.

<sup>10</sup> Artikel 11 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 in der Fassung vom 24. Juni 1968: „1) Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet. 2) Dieses Recht darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes und nur für die Fälle eingeschränkt werden, in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen



Jedenfalls sollte die besondere Natur des innerdeutschen Verkehrs im Gegensatz zum grenzüberschreitenden deutlich gemacht werden. So sollten Visa und Gebühren im innerdeutschen Reiseverkehr entfallen.

#### d) Informationsaustausch

Zu den verbesserten Kontaktmöglichkeiten, die der Rahmenvertrag bringen müßte, gehört auch ein Informationsaustausch. Erreicht werden sollte ein möglichst freier Austausch von Druckerzeugnissen und eine uneingeschränkte Erlaubnis des Rundfunk- und Fernsehempfanges.

#### VI. Folgen eines Rahmenvertrages

a) für das Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander und zu den Vier Mächten.

Die Position der Regierung der Bundesrepublik Deutschland wird durch den Abschluß des Vertrages nicht wesentlich beeinträchtigt. Sie bleibt der einzige freie und demokratische deutsche Staat, die Regierung der Bundesrepublik die einzige freie und legitim konstituierte Vertretung des deutschen Volkes. Ihr politisches Gewicht und ihre wirtschaftliche Kraft können nicht geschmälert werden. Beides kann sie fortan voll zur Geltung bringen.

Die Beziehungen zwischen den zwei deutschen Staaten werden nach dem Abschluß des Rahmenvertrages dadurch bestimmt, daß einerseits eine erste zwischendeutsche Regelung getroffen ist und andererseits im Grundsätzlichen das Verhältnis der beiden Teile einschließlich Berlins bis zur endgültigen Lösung der deutschen Frage geregelt ist. Hiermit ist der Spannungsbogen des Vertrages umschrieben. Einerseits umschließt er die Gefahr, er werde den endgültigen Teilungsprozeß einleiten, und andererseits die Erwartung, er werde der erste Schritt zur Überwindung der deutschen Teilung sein.

Mit dem Rahmenvertrag wird die Voraussetzung dafür geschaffen, daß künftig zwei souveräne deutsche Staaten als gleichberechtigte Völkerrechtssubjekte am internationalen Verkehr teilnehmen. Neben der Bundesrepublik Deutschland existiert ein zweiter deutscher Teilstaat, dessen Regime nach innen und nach außen deutsche Staatsgewalt ausübt. Wir werden allerdings davon auszugehen haben, daß die Rechtsfigur des fortbestehenden Deutschen Reiches erhalten bleibt; dies ist für uns schon deshalb notwendig, weil sie die Rechtsgrundlage für das Fortbestehen einer deutschen Staatsangehörigkeit darstellt, auf der wiederum die Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes auf Flüchtlinge aus der DDR einschließlich ihrer Aufnahme in die Bundesrepublik Deutschland beruht.

Die Rechtsbeziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten werden von diesen selbst für sich als ein Sonderverhältnis qualifiziert, das ja auch durch die

#### *Fortsetzung Fußnote von Seite 1037*

würden oder in denen es zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen, zum Schutze der Jugend vor Verwahrlosung oder um strafbaren Handlungen vorzubeugen, erforderlich ist.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1949, S. 2 (für Absatz 1), bzw. BUNDESGESETZBLATT 1968, Teil I, S. 709 (für Absatz 2).

Artikel 32 der Verfassung der DDR vom 6. April 1968: „Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat im Rahmen der Gesetze das Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Staatsgebietes der Deutschen Demokratischen Republik.“ Vgl. GESETZBLATT DER DDR 1968, Teil I, S. 211.

verklammernden Vertragselemente zum Ausdruck kommt. Für Drittstaaten handelt es sich hierbei jedoch nur um zwischenstaatliches Recht.

Die Stellung der vier für Deutschland als Ganzes verantwortlichen Mächte ist grundsätzlich unverändert. Ihre Rechte, ihre Verantwortung werde nicht beeinträchtigt. Die einschlägigen Bestimmungen des Deutschland-Vertrages und die Bestimmungen im Vertrag zur Regelung der Beziehungen zwischen der DDR und der Sowjetunion sind weiterhin voll gültig. Der als Folge des Rahmenvertrages von uns erhoffte innerdeutsche Prozeß würde unter alliierter Ägide bleiben. Das Einverständnis der Vier Mächte zu dem Rahmenvertrag beinhaltet keine Ermächtigung für die Deutschen, über die Regelung des Nebeneinander hinaus selbständig den Vollzug der Wiedervereinigung zu dekretieren.

b) für das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu ihren Verbündeten.

Um zu verhindern, daß die westlichen Alliierten, die im Deutschland-Vertrag ausdrücklich die politische Verpflichtung zur Wiedervereinigung übernommen haben<sup>11</sup>, sich erheblich erleichtert, wenn nicht gar entlastet fühlen könnten, sollte anläßlich des Rahmenvertrages eine Erneuerung der alliierten Verpflichtung proklamiert werden. Dadurch könnte auch der Gefahr gesteuert werden, daß diejenigen Partner im Atlantischen Bündnis, die eine Teilung Deutschlands anzunehmen bereit sind, den Rahmenvertrag als eine abschließende Bereinigung des deutschen Problems empfinden.

c) für das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zum Ostblock.

Im Verhältnis Bundesrepublik Deutschland–Sowjetunion werden durch den Vertragsabschluß mit seinen Implikationen objektive Hemmnisse und von sowjetischer Seite vorgebrachte Argumente, die dem Ausbau normaler Beziehungen entgegenstehen, ausgeräumt.

Mindestens im gleichen Maße, wie eine Verbesserung des Verhältnisses zur Sowjetunion erreicht werden kann, wird dies auch gegenüber den übrigen Staaten Osteuropas möglich sein. Der Rahmenvertrag zusammen mit dem europäischen Gewaltverzicht und der Unterzeichnung des NV-Abkommens beseitigt die Hindernisse, die der Aufnahme diplomatischer Beziehungen im Wege stehen. Damit wird den osteuropäischen Staaten der Weg für eine eigenständigere Politik geöffnet.

Es darf dabei nicht übersehen werden, daß die Sowjetunion als Mittel zur Disziplinierung ihres Blockes die Bundesrepublik Deutschland weiterhin als „Prügelknaben“ wird benutzen wollen. Sie wird hierfür neue Gründe finden – allein schon unser gleichbleibendes Wiedervereinigungsstreben. Es ist aber zweifelhaft, ob die neuen Gründe die gleiche Wirkung haben werden.

Die aus dem Rahmenvertrag zu erwartende Entspannung im Ost/West-Verhältnis könnte neue Ansatzpunkte für ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem und für eine, gegebenenfalls auch institutionalisierte, gesamteuropäische Zusammenarbeit auf allen Gebieten bringen.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Artikel 7 Absatz 2 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); Dok. 351, Anm. 15.

Unser Angebot eines Rahmenvertrages würde den pragmatischen, zu einer Zusammenarbeit mit uns bereiten Kräften in der DDR Auftrieb geben. Der Abschluß eines Vertrages ist nur denkbar, wenn sich diese Kräfte in der Führung gegen die derzeitige orthodoxe Mehrheit durchsetzen. Die Konsolidierung der außenpolitischen Stellung der DDR durch den Vertrag könnte von fortschrittlichen Kräften als Erfolg verbucht werden. Dadurch erscheinen wenigstens auf längere Sicht Reformen innerhalb der DDR und in ihren Beziehungen zu uns als möglich, zumal die Argumente, die für eine Selbstisolierung der DDR aus Gründen der Selbsterhaltung des Regimes vorgebracht würden, weitgehend entfallen. Die Entwicklung wird Zeit brauchen, weil auch eine pragmatischere Staatsführung innenpolitisch und in ihrem Verhältnis zu uns sich weiterhin restriktiver verhalten wird als andere osteuropäische Staaten; sie würde sich aber den allgemeinen Entwicklungstendenzen allmählich anzupassen haben.

d) für die Beziehungen der beiden deutschen Staaten zur Dritten Welt und zu internationalen Organisationen.

In ihren allgemeinen politischen Beziehungen zu dritten Staaten wird die Bundesregierung von der Notwendigkeit entlastet werden, die Anerkennung der DDR zu bekämpfen. Soweit Entwicklungshilfe zur Abwehr der DDR-Anerkennung gegeben wurde, fiel sie in Zukunft fort. Kein Staat kommt mehr in die Versuchung, uns mit der Drohung einer Anerkennung zu erpressen. Die infolge des Rahmenvertrages entkrampfte Konkurrenzsituation zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in dritten Staaten ist für die DDR personell, finanziell und wirtschaftlich schwieriger; der Unterschied des effektiven Gewichts wird sich dann voll auswirken. Es dürfte eine geraume Zeit dauern, bis die DDR über ein größeres Netz diplomatischer Vertretungen verfügt, so daß bis auf weiteres eine tatsächliche Alleinvertretung der Bundesrepublik Deutschland in vielen Staaten bestünde.

In den internationalen Organisationen wird die Bundesregierung ebenfalls der Bemühungen enthoben, das Eindringen der DDR zu verhindern. Beiden deutschen Teilstaaten steht die Mitgliedschaft offen. Die Bundesrepublik Deutschland gewinnt den Zugang zu den Vereinten Nationen und anderen Gremien, wie dem ENDC, die auch ihr bisher verschlossen waren. Sie könnte in diesen Organisationen eine besonders aktive Abrüstungspolitik führen.

## VII. Schlußbemerkung

Das Hauptziel der sowjetischen Europapolitik ist die Legalisierung des Status quo. Das Hauptziel unserer Politik ist die Überwindung des Status quo. Es handelt sich hier um einen echten Gegensatz der Interessen. Dieser Gegensatz kann auch durch einen Rahmenvertrag nicht aufgelöst werden, sondern liegt ihm als Dissens zugrunde. Erstrebt wird nicht ein Interessenausgleich, sondern ein Mittel zur Durchsetzung der eigenen Interessen. Ein solcher Vertrag kann gefährdet sein, wenn die Interessen einer Seite sich gegenüber denen der anderen Seite offensichtlich durchzusetzen beginnen.

Das erste Stadium nach Vertragsabschluß bringt beiden Seiten Vorteile: die DDR erlangt die internationale Anerkennung, die Bundesrepublik Deutschland erreicht die Deblockierung ihrer Ostpolitik, eine vertragliche Konsolidierung des Status von Berlin und eine Verklammerung der Teile Deutschlands.

Langfristig verbindet sich für die Bundesrepublik mit dem Abschluß des Rahmenvertrages die Erwartung, daß nach formeller Klärung des Verhältnisses der beiden deutschen Staaten zueinander die materiellen Elemente des Vertrages und die darin enthaltenen zwischendeutschen Anknüpfungspunkte politisches Gewicht gewinnen und zugunsten der Überwindung der Teilung in unserem Sinn wirken. Das Interesse der DDR liegt demgegenüber darin, derartige Wirkungen aus dem Vertrag zu verhindern.

Risiken sind in einer solchen Entwicklung nicht auszuschließen; sie müssen in der Überzeugung in Kauf genommen werden, daß der Rahmenvertrag langfristig unseren Interessen größere Chancen gibt, sich durchzusetzen, als denen der anderen Seite.

[Bahr]<sup>12</sup>

#### Anlage 1

##### FDP-Entwurf für einen Generalvertrag

[...]<sup>13</sup>

#### Anlage 2

##### Vertrag über die Herstellung und Pflege normaler Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik, in dem Bewußtsein ihrer Verantwortung, die Einheit der deutschen Nation zu wahren,

von dem Bestreben geleitet, die nationale Frage, ungeachtet aller Meinungsverschiedenheiten, zu lösen,

in dem Wunsche, dem inneren und äußeren Frieden zu dienen und einen Beitrag für die Sicherheit Europas zu leisten,

im Einvernehmen mit den für Deutschland als Ganzes verantwortlichen Mächten,

sind wie folgt übereingekommen:

##### Abschnitt I

##### Artikel 1

Ausgehend von dem Grundsatz des Verbots der Androhung oder Anwendung von Gewalt verpflichten sich die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik, alle zwischen ihnen strittigen Fragen nur mit friedlichen Mitteln zu lösen und die beiderseitigen Grenzen zu respektieren.

<sup>12</sup> Verfasser der Begleitaufzeichnung. Vgl. Anm. 1.

<sup>13</sup> Für den Wortlaut vgl. BT ANLAGEN, Bd. 127, Drucksache V/3866.  
Vgl. Anm. 5.

## Artikel 2

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik sind für einander nicht Ausland.

## Artikel 3

(1) Die Vertragsparteien werden alle Deutschen als Inländer behandeln. Deutscher ist, wer nach den Gesetzen und Vorschriften einer der beiden Vertragsparteien die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder erwirbt oder einem inländischen Staatsangehörigen gleichgestellt ist. Beide Teile erkennen die in dieser Hinsicht von den jeweiligen Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit erlassenen Verwaltungsakte an.

(2) Einzelheiten bleiben besonderen Vereinbarungen vorbehalten.

## Artikel 4

(1) Alle Deutschen sind vor den Gesetzen jeder der beiden Vertragsparteien gleich. Jeder Deutsche hat im Gebiet der Vertragsparteien nach Maßgabe der dort geltenden Verfassung und Gesetzesvorschriften die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen dieses Gebietes selbst. Wer solche Rechte ausübt und solchen Pflichten nachkommt, darf deshalb im anderen Teil Deutschlands nicht benachteiligt werden.

(2) Kein Deutscher darf einer ausländischen Regierung zur Verfolgung oder Bestrafung überliefert werden.

## Artikel 5

(1) Die Vertragsparteien bekennen sich zu dem Ziel der Freizügigkeit in und zwischen den Gebieten der beiden Vertragsparteien. Sie verpflichten sich, Schritte in dieser Richtung zu unternehmen.

(2) Für den grenzüberschreitenden Reiseverkehr gelten nicht die im internationalen Reiseverkehr üblichen Formalitäten wie Paß- und Sichtvermerkszwang; Gebühren werden nicht erhoben.

(3) Einzelheiten bleiben besonderen Vereinbarungen vorbehalten.

## Artikel 6

(1) Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. Niemand darf ihn im Gebiet der einen Vertragspartei benachteiligen, wenn er von diesem Recht auf dem Gebiet der anderen Vertragspartei nach Maßgabe des dort geltenden Rechts Gebrauch macht.

(2) Die Vertragsparteien werden den ungehinderten Austausch von Informationen aller Art zwischen den beiden Teilen Deutschlands fördern.

## Artikel 7

Beide Parteien verpflichten sich zur Förderung des ungehinderten Austausches auf den Bereichen von Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre und zur Förderung von Kontakten und Begegnungen auf künstlerischen, wissenschaftlichen, sportlichen und anderen Gebieten. Befähigungs- und Berechtigungszeugnisse werden gegenseitig anerkannt.

## Artikel 8

Die zuständigen Stellen beider Seiten leisten einander Amts- und Rechtshilfe. Sie werden hierüber Vereinbarungen treffen.

## Artikel 9

(1) Beide Seiten werden Maßnahmen ergreifen, die den innerdeutschen Verkehr erleichtern. Für den Verkehr zwischen den Gebieten der beiden Vertragsparteien einschließlich des Durchgangsverkehrs gelten die Grundsätze des Inlandsverkehrs, sofern nicht die im internationalen Verkehr geltenden Vorschriften günstiger sind.

(2) Beide Seiten werden Maßnahmen zur Verbesserung des Post- und Fernmeldeverkehrs treffen. Im Verkehr zwischen den beiden Teilen Deutschlands erheben die beiden Verwaltungen nur Inlandsgebühren; die Abrechnung zwischen beiden Verwaltungen erfolgt möglichst pauschal.

## Artikel 10

Soweit sich bei Personen und Gütern Abweichungen von dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller inländischen Personen und Güter dadurch ergeben, daß die beiden Teile Deutschlands verschiedene Wirtschafts- und Währungsgebiete bilden oder solchen angehören, werden die beiden Teile diese mindestens nicht schlechter behandeln als Personen und Güter irgendeines Staates außerhalb des betreffenden Wirtschafts- und Währungsgebietes.

## Artikel 11

Es wird die „Bank für den innerdeutschen Zahlungsausgleich“ gegründet. Die Aufgabe der Bank ist es, Zahlungen im Rahmen des innerdeutschen Handels- und Wirtschaftsverkehrs, Renten-, Pensions- und sonstige Unterhaltszahlungen abzuwickeln. Die Bank ist Verrechnungsstelle für die Verwaltungsbehörden beider Vertragsparteien.

## Artikel 12

Beide Vertragsparteien werden gemeinsam die „Deutsche Investitionsbank“ errichten. Aufgabe der Bank ist es, ohne Verfolgung eines Erwerbszweckes durch Gewährung von Darlehen und Bürgschaften Vorhaben in allen Bereichen der Wissenschaft, der Wirtschaft, des Handels und des Verkehrs zu erleichtern, insbesondere:

- 1) Vorhaben zur Verbesserung des Verkehrs und Energienetzes.
- 2) Forschungsvorhaben von gemeinsamem Interesse.
- 3) Gemeinsame Projekte im Ausland.

Die Bank bedient sich zur Finanzierung eigener oder fremder Mittel.

## Abschnitt II

## Artikel 13

- (1) Die Vertragsparteien vereinbaren die Errichtung eines Deutschen Rates.
- (2) Der Deutsche Rat ist ein Organ zur Beratung gemeinsamer Angelegenheiten. Der Deutsche Rat kann gegenüber den Regierungen Empfehlungen aussprechen und Stellungnahmen abgeben. Er nimmt Berichte der Regierungen über die

Tätigkeiten der in Artikel 26 genannten Kommissionen und der hierzu von den Regierungen getroffenen Maßnahmen entgegen. Die Regierungen berichten ferner dem Rat über Maßnahmen, die sie auf Empfehlungen des Rates unternehmen haben.

#### Artikel 14

Der Deutsche Rat besteht aus (40) Abgeordneten des Bundestages und (40) Abgeordneten der Volkskammer.

#### Artikel 15

(1) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik werden in den Tagungen des Deutschen Rates von Regierungsmitgliedern vertreten.

(2) Der Ständige Vertreter der Regierung der Bundesrepublik Deutschland bei der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, der Ständige Vertreter der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik bei der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Vorsitzenden der Kommissionen können an den Ratssitzungen teilnehmen.

(3) Die Regierungsvertreter, die Ständigen Vertreter und die Vorsitzenden der Kommissionen haben kein Stimmrecht.

#### Artikel 16

Der Deutsche Rat tritt in jedem Jahr am ersten Mittwoch des Mai und November (ordentliche Tagungen) sowie auf Beschluß des Rates zusammen (außerordentliche Tagungen).

Die Tagungen finden in Berlin statt, und zwar abwechselnd im Gebäude des Reichstages und im Haus der Volkskammer.

#### Artikel 17

(1) Die in den Deutschen Rat entsandten Abgeordneten des Bundestages und der Volkskammer wählen jeweils eines ihrer Mitglieder zu gleichberechtigten Vorsitzenden des Deutschen Rates sowie je zwei Stellvertreter.

(2) Die Vorsitzenden leiten abwechselnd die Tagungen des Deutschen Rates.

(3) Die Vorsitzenden und die Stellvertreter bilden gemeinsam das Präsidium des Deutschen Rates.

#### Artikel 18

Der Rat verhandelt öffentlich. Auf Antrag von (10) Mitgliedern kann mit Dreiviertelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

#### Artikel 19

Empfehlungen oder Stellungnahmen des Deutschen Rates werden von ihm mit Dreiviertelmehrheit beschlossen. Die Beschlußfähigkeit wird durch die Geschäftsordnung geregelt.

#### Artikel 20

Kein Mitglied des Deutschen Rates darf zu irgendeiner Zeit wegen einer Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerungen ge-

richtlich oder dienstlich verfolgt werden oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

#### Artikel 21

Jeder der beiden Regierungen und jedem Ratsmitglied steht das Recht zu, Verhandlungsgegenstände zu benennen. Sie werden, sofern der Rat nicht anders beschließt, dem Präsidium vorgelegt und zusammen mit den Unterlagen, die das Präsidium für notwendig befindet, an die Ratsmitglieder rechtzeitig vor der Tagung versandt werden.

#### Artikel 22

Der Rat und das Präsidium des Rates geben sich ihre Geschäftsordnung.

### Abschnitt III

#### Artikel 23

- (1) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ernennt einen Ständigen Beauftragten bei der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik.
- (2) Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik ernennt einen Ständigen Beauftragten bei der Regierung der Bundesrepublik Deutschland.

### Abschnitt IV

#### Artikel 24

- (1) Zur Vorbereitung von Vereinbarungen der Regierung bestellen beide Vertragspartner paritätische Kommissionen und je einen gleichberechtigten Vorsitzenden für jede Kommission. Die Tätigkeit der Kommissionen wird durch die beiden Ständigen Beauftragten koordiniert.
- (2) Die Kommissionen legen ihre Geschäftsordnung fest. Sie treten mindestens alle (6) Monate zusammen.
- (3) Es werden zunächst die folgenden Kommissionen gebildet:

- Arbeit und Sozialordnung
- Finanzen
- Internationale Beziehungen
- Justiz
- Kultur, Wissenschaft und Forschung
- Landwirtschaft
- Post- und Fernmeldewesen
- Presse- und Information
- Verkehr
- Wirtschaft

### Abschnitt V

#### Artikel 25

Die Vertragsparteien gehen bei dem Abschluß dieses Vertrages von den bestehenden Rechten und Pflichten aus, die die Französische Republik, die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, das Vereinigte Königreich von Großbritannien



nien und Nordirland und die Vereinigten Staaten von Amerika in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin haben.

#### Artikel 26

In Berlin (West) üben die Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika, des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland und der Französischen Republik die oberste Gewalt aus. Nach Maßgabe der von der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Drei Mächten übernommenen Verpflichtungen und mit Einverständnis des Senats von Berlin wird Berlin (West) nach außen durch die Bundesrepublik Deutschland vertreten.

#### Artikel 27

Das Wirtschafts-, Finanz- und Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland findet in Berlin (West) nach Maßgabe der von der Französischen Republik, dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland und den Vereinigten Staaten von Amerika getroffenen Regelungen Anwendung.

#### Artikel 28

(1) Beide Vertragsparteien respektieren bis zu einer endgültigen Deutschlandregelung die Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten betreffend den Zugang nach Berlin einschließlich ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung für die Gewährleistung der Versorgung und des normalen Außenverkehrs der Bevölkerung ihrer jeweiligen Sektoren in Berlin.

(2) Beide Seiten stimmen überein, daß der zivile Verkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) weder von einer besonderen Erlaubnis noch von Gebühren abhängig gemacht werden darf. Dieser Verkehr darf mit Ausnahme etwaiger Identifikationsmaßnahmen keinerlei einschränkenden Kontrollen unterliegen.

(3) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erklärt sich bereit, der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik die angemessenen Kosten zu erstatten, die durch die Benutzung, Aufrechterhaltung und Verbesserung der Verbindungswege zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin auf dem Gebiet des Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehrs entstehen.

(4) Einzelheiten werden in einem besonderen Abkommen geregelt.

### Abschnitt VI

#### Artikel 29

Dieser Vertrag ist unkündbar. Er kann nur in beiderseitigem Einvernehmen aufgehoben, abgeändert oder ergänzt werden.

#### Artikel 30

(1) Dieser Vertrag bedarf der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften beider Vertragsparteien.

(2) Der Vertrag tritt in Kraft, sobald beide Vertragsparteien einander mitgeteilt haben, daß die innerstaatlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt sind.

(3) Die erste Tagung des Deutschen Rates findet einen Monat nach Inkrafttreten des Vertrages in Berlin (West) unter Vorsitz eines Abgeordneten der Volkskammer statt.

Geschehen zu ..... am ..... in zwei Urschriften, beide in deutscher Sprache.

Für die Bundesrepublik Deutschland  
.....

Für die Deutsche Demokratische Republik  
.....

Anlage 3

Vertragsentwurf der DDR

[...] <sup>14</sup>

Archiv der sozialen Demokratie, Depositum Bahr, Box 425

## 296

### Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York

PI-82.00/1-616<sup>I</sup>/69 geheim

21. September 1969<sup>1</sup>

Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung

A. Die Regierungsbildung im Dezember 1966<sup>2</sup> stand im Zeichen der Wirtschaftskrise. In der Außenpolitik einigten sich die Partner auf eine Linie und Formeln, die später verschieden interpretiert wurden. Dabei legte die CDU/CSU das Gewicht auf Kontinuität, die SPD betonte das Neue. Sachentscheidungen wurden entweder nicht vorausgesehen, wie der NV-Vertrag, oder später von Fall zu Fall besprochen. Eine gründliche Analyse der Position der Bundesrepublik, insbesondere für ihre Ostbeziehungen, fand nicht statt bzw. begrenzt erst im Sommer 1968 in Heimerzheim.<sup>3</sup> Die herannahenden Wahlen<sup>4</sup> trugen dazu bei,

<sup>14</sup> Für den Wortlaut vgl. DzD V/1, S. 1670 f.  
Vgl. Anm. 6.

<sup>1</sup> Durchschlag als Konzept.

<sup>2</sup> Am 1. Dezember 1966 wurde eine Koalition aus CDU, CSU und SPD unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger gebildet.

<sup>3</sup> Am 2./3. Mai 1968 fand in Heimerzheim ein außenpolitisches Kolloquium statt. Vgl. dazu AAPD 1968, I, Dok. 146 und Dok. 147.

<sup>4</sup> Die Wahlen zum Bundestag fanden am 28. September 1969 statt.

eine Bestandsaufnahme zu verhindern und fällige Entscheidungen aufzuschieben.

Jede neue Bundesregierung wird zu berücksichtigen haben, daß eine Reihe dieser Entscheidungen gefällt werden müssen. Das gilt für die Antworten an Gomulka<sup>5</sup>, die Sowjetunion über Gewaltverzicht<sup>6</sup> und unsere Alliierten über die weitere Behandlung des Berlin-Themas<sup>7</sup>, schließlich für den NV-Vertrag.

Die Art, in der die neue Bundesregierung dabei agieren wird, wird richtungsweisend für ihre Politik sein,

- a) weil in diesen Themen wesentliche Kerne der bisherigen Meinungsunterschiede über die Außenpolitik der BRD enthalten sind,
- b) weil es dabei um die Aufhebung bisheriger Selbstbindungen und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der deutschen Politik geht und
- c) weil ohne neue Ansätze z. B. gegenüber Polen das Gespräch mit Warschau scheitern muß und damit für Moskau und Ostberlin Grund und Vorwand geschaffen würden, ihre gegenwärtige Haltung zu versteifen.

Da es sich also um Richtlinienentscheidungen handelt, ist es erforderlich und erleichternd, sich dafür einen Überblick zu verschaffen über die im Laufe der kommenden vier Jahre wahrscheinlichen und möglichen Entwicklungen der Weltpolitik.

Dabei schält sich als Kern der nachfolgend vorgelegten Ausarbeitung die Erkenntnis heraus, daß die DDR in den nächsten vier Jahren den völkerrechtlichen Durchbruch erzielen wird.

Die Entwicklung in der Dritten Welt läßt diese Prognose als sicher erscheinen. Die zunehmende Tendenz zu weltweiten Verträgen (NV, Meeresboden<sup>8</sup>, B- und C-Waffen<sup>9</sup>, u. ä.) wird auch unsere Verbündeten zunehmend dahin bringen, der DDR Staatlichkeit zu bescheinigen. Schließlich kann es keine auf Europa bezogene Abrüstungsinitiative der Bundesregierung geben, die nicht die gleichberechtigte Teilnahme der DDR vorsieht, angefangen bei Manöverbeobachtern.

Das Beharren der Bundesregierung auf Behandlung der DDR als Nichtstaat würde die Bundesrepublik dazu zwingen, einen Abwehrkampf weiterzuführen, der sicher erfolglos bleibt, die Handlungsfreiheit der Bundesregierung schwer verantwortbar einschränkt und die BRD wieder in die das Verhältnis auch zu unseren Verbündeten belastende Rolle eines Störungsfaktors zurückführen muß.

<sup>5</sup> Zum Vorschlag des Ersten Sekretärs des ZK der PVAP, Gomulka, vom 17. Mai 1969, einen Grenzvertrag mit der Bundesrepublik zu schließen, vgl. Dok. 172, besonders Anm. 1.

<sup>6</sup> Die UdSSR übergab am 12. September 1969 die Antwort auf den Entwurf der Bundesregierung vom 3. Juli 1969 für Erklärungen der Bundesrepublik und der UdSSR über einen Gewaltverzicht. Vgl. dazu Dok. 293, besonders Anm. 3.

<sup>7</sup> Zur sowjetischen Antwort vom 12. September 1969 auf die Sondierungen der Drei Mächte am 6./7. August 1969 wegen einer Verbesserung der Situation von Berlin (West) und der innerdeutschen Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen vgl. Dok. 287.

Zu den Konsultationen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten über das weitere Vorgehen vgl. Dok. 302.

<sup>8</sup> Zu den Verhandlungen für ein Abkommen über das Verbot der Stationierung von Nuklearwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden vgl. zuletzt Dok. 187 und weiter Dok. 308.

<sup>9</sup> Vgl. dazu Dok. 297, Anm. 24 und 25.

B) Nach Prüfung der nachfolgenden Ausarbeitung wird zu entscheiden sein, welche Sachpunkte für eine künftige Außenpolitik zu formulieren sind und wie sie sich in einer Regierungserklärung darstellen würden.

Es ist offensichtlich, daß zwischen internen Sachentscheidungen und der Form zu unterscheiden ist, wie und wie weit sie in bezug zur bisherigen Außenpolitik in der Regierungserklärung dargestellt werden. Dabei ist nicht nur das innenpolitisch-psychologische Moment der Kontinuität zu berücksichtigen, sondern auch die Tatsache, daß es aus außenpolitisch taktischen Gründen unmöglich wäre, die eigene Verhandlungsposition in einer Regierungserklärung zu detailliert abzugrenzen und darzulegen.

Zur Vermeidung einer Wiederholung der seit dem Dezember 1966 gemachten Erfahrungen liegt es deshalb nahe, ins einzelne gehende Sach- und Richtungsentscheidungen jedenfalls intern festzulegen.

Mit der Bitte um Entscheidung wird hiermit die Aufzeichnung „Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung“ dem Herrn Bundesminister und dem Herrn Staatssekretär<sup>10</sup> vorgelegt.

gez. Bahr

[Anlage<sup>11</sup>]

#### Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung<sup>12</sup>

##### I. Voraussichtliche weltpolitische Entwicklungstendenzen

Die Bundesrepublik Deutschland gehört nicht zu den großen Führungsmächten der Welt, deren Verhalten die künftige Entwicklung weitgehend mitbestimmen kann. Angesichts ihrer ökonomischen Bedeutung und ihrer geostrategischen Lage an der Nahtstelle zwischen Ost und West steht sie gleichwohl nahe am Mittelpunkt des politischen Geschehens und kann Entscheidungen nicht ausweichen. Aus diesen Gründen ist sie noch mehr als andere Staaten gegenüber Tendenzen der Weltpolitik empfindlich; sie muß die politische Landschaft, in der sich ihre Außenpolitik zu bewegen hat, sorgfältig beobachten, um ihre eigenen Ziele verwirklichen zu können; sie muß versuchen, nach Möglichkeit nicht gegen, sondern mit dem politischen Wind zu operieren.

Eine Prognose weltpolitischer Entwicklungen steht naturgemäß unter dem Vorbehalt *rebus sic stantibus*; sie kann keine Faktoren berücksichtigen, die noch nicht erkennbar sind, und kann auch im Rahmen des an sich bereits Erkennbaren, etwa durch aus der Kontrolle geratene Krisen, jederzeit außer Kraft gesetzt werden. In der Außenpolitik spielt der individuelle Wille eine wichtige Rolle; Willensrichtungen können sich ändern.

Mit diesen Vorbehalten läßt sich für die nächsten Jahre folgendes sagen:

<sup>10</sup> Georg Ferdinand Duckwitz.

<sup>11</sup> Die Aufzeichnung ist auf den 18. September 1969 datiert.

<sup>12</sup> Vgl. dazu auch BAHR, *Zu meiner Zeit*, S. 243–247.

Eine gekürzte Fassung dieser Aufzeichnung wurde am 1. Oktober 1969 den Bundesministern Brandt, Schiller und Wehner, dem Fraktionsvorsitzenden der SPD, Schmidt, sowie dem FDP-Vorsitzenden Scheel übermittelt.

Unser wichtigster Partner werden nach wie vor die Vereinigten Staaten bleiben; auf dem Verhältnis zu ihnen beruht letztlich unsere Sicherheit.

In den Vereinigten Staaten wird die Tendenz zur Kooperation mit der Sowjetunion trotz des weiter bestehenden grundsätzlichen Antagonismus zunehmen. Das Interesse an Sicherheit vor nuklearen Konflikten wird dabei die Hauptrolle spielen. Dennoch wird diese Tendenz sich nicht auf Absprachen im Bereich der nuklearen Rüstung beschränken.

Eine gegenläufige Tendenz könnte dann eintreten, wenn das kommunistische China international wesentlich mehr als heute verhandlungsfähig und -willig wird. In diesem Falle würde zwar die sowjetische Bereitschaft zur Kooperation mit den USA erheblich zunehmen; die Amerikaner könnten sich jedoch überlegen, daß sie durch ein Eingehen hierauf praktisch zu sowjetischen Erfüllungshilfen würden, während sich ihnen gleichzeitig die Alternative böte, mit Hilfe Chinas das sowjetische Gewicht weiter zu relativieren. Trotz gleichbleibenden Sicherheitsinteresses würden die antagonistischen Elemente des amerikanischen Verhältnisses zur Sowjetunion verstärkt werden. Es ist jedoch nicht wahrscheinlich, daß es schon in den nächsten Jahren in dieser Richtung zu mehr als Ansätzen kommt.

Die Vereinigten Staaten werden im Bewußtsein eines „overcommitment“ und nach ihren Erfahrungen in Vietnam sich bemühen, keine zusätzlichen Verpflichtungen in der Welt einzugehen. Zu vorhandenen Verpflichtungen werden sie weiterhin stehen. Gleichwohl werden sie versuchen, die Lasten ihrer Außenpositionen in möglichst großem Umfang auf ihre Verbündeten und Partner zu übertragen. Dies wird sich vor allem in Asien auswirken; aber auch in bezug auf Europa wird die Tendenz zur Verminderung der amerikanischen Präsenz anhalten und vermutlich nicht ohne Ergebnisse bleiben.

Dies gilt auch deshalb, weil die Vereinigten Staaten – wie andere Länder – sich zunehmend ihren eigenen inneren Angelegenheiten zuwenden werden. Diese Entwicklung hat jedoch ihre Grenzen an den amerikanischen außenpolitischen Lebensinteressen, zu denen die Sicherheit Westeuropas, einschließlich der Bundesrepublik und Berlins, gehört. Dieser Sachverhalt könnte verdunkelt werden, falls es in den Vereinigten Staaten zu größeren inneren Unruhen kommt. Hier besteht vielleicht eine gewisse Gefahr, daß die östliche Seite das tatsächlich noch vorhandene Engagement unterschätzt und sich dadurch zu Fehlschlüssen verleiten läßt.

Auch für die Sowjetunion werden die innenpolitischen Probleme im Vordergrund stehen. Dabei geht es zunächst um größere Effektivität von Wirtschaft und Landwirtschaft. Es ist möglich, daß die jetzige schwache (und daher konservative) Führung abgelöst wird. Auch künftig werden aber in der Führungsspitze Pragmatiker und Ideologen, gemäßigte Reformer und Orthodoxe miteinander ringen, ohne zu klaren Mehrheitsverhältnissen zu gelangen –, was sich im Zweifel zugunsten der orthodoxen Kräfte auswirken dürfte. Es wird weiterhin Schwankungen der Parteilinie geben; Reformen dürften trotz möglicher spektakulärer Anfänge auf halbem Wege stecken bleiben. Obwohl sich die jeweilige Führung also letztlich damit begnügen wird, an Symptomen herumzukurieren, wird die Sowjetunion ökonomisch, politisch und militärisch eine erstrangige Macht bleiben, die sich zwar zunehmenden Belastungen (Vergrößerung der

technologischen Lücke, Unruhe innerhalb des Blocks, Auseinandersetzung mit China) ausgesetzt sieht, ohne daß diese jedoch den Bestand des Regimes ernsthaft gefährden müßten. Die grundsätzlichen Tendenzen der sowjetischen Außenpolitik werden von möglichem Machtwechsel unberührt bleiben. Die erste Sorge der Sowjetregierung wird weiterhin der Erhaltung ihres Machtbereichs in Europa gelten. Sie wird dabei weiterhin mit blockinternen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Auch insoweit steht sie vor dem Dilemma, daß ökonomische Effektivität mit der Erhaltung der Macht, wie sie auf sowjetischer Seite verstanden wird, nicht verträglich ist. Dieser Teufelskreis, aus dem es für die Sowjetunion kein Entrinnen gibt, wird weiterhin zu einem Wechsel zwischen Lockern und Anziehen der Zügel führen. Letztlich stellt sich für die Sowjets nur die Aufgabe, die Erosion ihrer Herrschaft so weit wie möglich zu verzögern. In welchem Maße ihr dies gelingt, hängt schon heute weitgehend von der Einstellung und dem Geschick der kommunistischen Führung in den osteuropäischen Ländern ab.

Das in der ČSSR statuierte sowjetische Exempel wird in den Ländern des Warschauer Paktes weiterhin zur Vorsicht mahnen: Dem Selbständigkeitsstreben der ost- und südosteuropäischen Völker ist gewissermaßen die Naivität genommen; aber es wird dennoch anhalten. Eine Schlüsselrolle wird Polen einnehmen, sie ist bisher durch eine von Gomułka forcierte Interessenidentität verdeckt worden, aber es gibt, obwohl Gomułka noch im Amt ist, Anzeichen, daß starke Kräfte in Polen diese Interessen neu zu definieren suchen. Für die sowjetische Machtstellung ist das Verhalten des größten europäischen sowjetischen Verbündeten entscheidend; eine Intervention in Polen ist für die Sowjets schwieriger und gefährlicher als bei jedem anderen Verbündeten.

Die DDR wird weiterhin als Moskaus treuester Verbündeter gelten wollen. Da sie innenpolitisch der anfälligste Partner ist, stellt sich für die Sowjetunion zunehmend die Frage, wieweit sie durch Rücksichtnahme auf die DDR sich die Verfolgung anderer Interesse entgehen lassen will. Der Interessengegensatz zur Bundesrepublik Deutschland wegen der „deutschen Frage“ wird bleiben. Die DDR glaubt, sich den Weg zur internationalen Gleichberechtigung erzwingen zu können, ohne selbst Konzessionen zu machen. Diese Hoffnung ist nicht unbegründet. Fortschritte in Richtung einer Wiedervereinigung nach bisherigen westlichen Vorstellungen sind nicht zu erwarten. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß Ulbricht im Laufe der nächsten Jahre abtreten wird; Hoffnungen auf eine pragmatischere Politik der DDR könnten leicht enttäuscht werden, auch wenn die Entwicklung in begrenztem Umfang vom Westen beeinflusbar ist.

Die Sowjetunion wird grundsätzlich an einer Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen zum Westen interessiert bleiben, und zwar unabhängig von dem Stand der Wirtschaftsreformen. Sie wird auch an bilateralen Beziehungen mit den Vereinigten Staaten interessiert sein. Die Gründe hierfür entsprechen zum Teil den amerikanischen; doch sind sich die Sowjets des grundsätzlichen Antagonismus zur anderen Supermacht noch stärker bewußt und haben auch größere ideologische, politische und gesellschaftliche (geschlossene Gesellschaft!) Hemmungen. Sie werden also, von propagandistischen Manövern abgesehen, eher reagieren als selbst initiativ werden. Dies wird sich in dem Maße ändern, wie

sie subjektiv das Bedürfnis verspüren, gegen China „Rückendeckung“ zu gewinnen. Indessen ist es nicht sehr wahrscheinlich, daß es in den nächsten Jahren zu einem großen militärischen Konflikt mit China (d.h. zu einer sowjetischen Invasion Chinas) kommt; weitere und u.U. auch schwerere Zwischenfälle sind dagegen zu erwarten.

Für die Ost-West-Beziehungen ergibt sich hieraus, daß das ost-westliche Gespräch mit unterschiedlicher Intensität und mit gelegentlichen Rückschlägen fortgesetzt werden wird. Demgemäß wird auch die Debatte über eine Europäische Sicherheitskonferenz weitergeführt werden, ohne daß mit gleicher Zuversicht gesagt werden könnte, daß es auch zu einer Europäischen Sicherheitskonferenz kommen wird. In jedem Falle dürften die grundsätzlichen Positionen beider Seiten so weit unverändert bleiben, daß mit einer Einigung über ein neues, die bestehenden Militärbündnisse ablösendes Sicherheitssystem nicht zu rechnen ist. Nicht auszuschließen ist jedoch, daß es zu Vereinbarungen kommt, durch die das bestehende System auf niedrigerem Niveau fortgeführt werden kann und die gleichzeitig als Vorstufen neuer Ordnung gelten können. Abgesehen von etwaigen Ergebnissen von SALT wäre hier insbesondere an Truppenreduzierungen zu denken. Insgesamt ist eine Vermehrung der Ost-West-Kontakte zu erwarten, wobei eine erhöhte Bereitschaft der Sowjetunion zu Wirtschaftsbeziehungen und zu Sicherheitsgesprächen mit dem Westen von ihren Verbündeten sofort dazu benutzt werden wird, ihrerseits die Kontakte mit dem Westen auf allen Gebieten so weit wie in ihrer jeweiligen Situation möglich auszubauen.

Abnehmen des amerikanischen Engagements – oder auch nur ein entsprechender Eindruck – könnte vielleicht in Westeuropa Impulse zu stärkerer europäischer Solidarität und Zusammenarbeit auslösen. Letztlich ist trotz gegenteiliger Tendenzen nicht zu erwarten, daß Frankreich a limine eine Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft zu verhindern suchen oder Großbritannien sich aus Enttäuschung von Europa abkehren wird. Es ist eher zu erwarten, daß auf den Gebieten sowohl des inneren Ausbaus als auch der räumlichen Erweiterung der Gemeinschaft Fortschritte erzielt werden. Gleichwohl sind die sachlichen Schwierigkeiten und Gegensätze so groß, daß auch dann, wenn Beitrittsverhandlungen bald aufgenommen werden sollten, der Beitritt selbst im Verlauf der nächsten Legislaturperiode nicht gesichert scheint. Schon die Aufnahme von Verhandlungen würde jedoch die in Europa stagnierenden Kräfte entblockieren und zu neuen Ansätzen führen, Europa zu formieren und sein Gewicht zu bestimmen. Spannungen im Atlantischen Bündnis werden dabei unvermeidlich sein. Sie werden jedoch angesichts des amerikanischen Grundinteresses an einem lebensfähigen Europa keinen krisenhaften Charakter annehmen. Neben einer Belebung der Zusammenarbeit innerhalb Westeuropas wird sich im Westen auch vermehrt der Wunsch nach gesamteuropäischer Zusammenarbeit und entsprechenden Kontakten mit Osteuropa bemerkbar machen.

Entwicklungen in der Dritten Welt auch nur für die nächsten vier Jahre voraussagen zu wollen, ist angesichts der Vielfalt der Probleme, der Bedeutung unvorhersehbarer und zufälliger Faktoren sowie der Unsicherheit in wesentlichen Bereichen (Naher Osten, Südostasien) eine fast unlösbare Aufgabe.

Die deutsche Politik wird wohl damit rechnen müssen, daß während der kommenden Legislaturperiode die DDR den Durchbruch zur Anerkennung in der Dritten Welt erzielt – z. B. durch völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch Indien. Die Einstellung zur Deutschland-Frage kann dann bei der Gewährung von Entwicklungshilfe kein Kriterium mehr sein. Die natürlichen Schwerpunkte unserer Interessen werden dadurch sichtbar, so daß z. B. die arabischen Länder für uns Vorrang vor Indien erhalten könnten.

## II. Konsequenzen für die Außenpolitik der nächsten Bundesregierung

### 1) Sicherheitspolitik

#### a) Bündnispolitik und USA

Das Atlantische Bündnis und das enge Verhältnis zu den USA müssen weiterhin die Basis unserer Politik bleiben. Das Erfordernis der fortschreitenden inneren Konsolidierung der Bundesrepublik Deutschland läßt es geraten erscheinen, daß die Bundesrepublik Deutschland ihre volle Verantwortung als Staat übernimmt mit der einzigen Einschränkung, daß die Drei Mächte die Verantwortung behalten, die sich für Deutschland als Ganzes und Berlin aus der Tatsache der Teilung ergibt. Dies bedeutet, daß die letzten Relikte der Nachkriegszeit zu beseitigen sind. Entsprechende Konsultationen mit den Drei Mächten wären einzuleiten. Einer derartigen Politik der vollen Gleichberechtigung kommt die Tatsache entgegen, daß die amerikanische Regierung zunehmend Lasten der Außenpositionen auf ihre Verbündeten übertragen will.

Es ist nicht auszuschließen, daß sich in Amerika die Tendenz zur Reduzierung der Stationierungstruppen sogar noch vor 1971 (dem Zeitpunkt, bis zu dem der Devisenausgleich geregelt ist<sup>13</sup>) derart verstärkt, daß es zu ersten substantiellen Truppenreduzierungen kommt, und auch großzügige Angebote für künftige Lösungen des Devisenausgleichsproblems eine weitere Minderung der militärischen Präsenz der Amerikaner in Europa nicht verhindern können. Es gilt, diese Minderung der Truppenpräsenz nicht einseitig erfolgen, sondern Bestandteil ausgewogener Truppenreduzierungen in Ost und West im Sinne der Beschlüsse von Reykjavik<sup>14</sup> werden zu lassen. Auch aus diesem Grunde sollten wir eigene Vorschläge für die Reduzierung der Stationierungstruppen nachdrücklich und frühzeitig vorantreiben.

#### b) Europäische Sicherheitskonferenz

Wie immer die Aussicht auf das Zustandekommen einer ESK in den nächsten vier Jahren zu beurteilen ist, der Vorschlag der Warschauer Pakt-Staaten<sup>15</sup> liegt auf dem Tisch; wir müssen versuchen, ihn als Instrument zur Durchsetzung unserer Interessen zu nützen. Er bietet eine Möglichkeit, Vorschläge zu unterbreiten, die auf ein Sicherheitssystem in Europa zielen und die politischen und sicherheitspolitischen Voraussetzungen für eine Friedensordnung schaffen. Vor allem sollten wir den Konferenzgedanken als Hebel benutzen, der die DDR zwingt, einer Annäherung der beiden deutschen Staaten zuzustimmen. Wir

<sup>13</sup> Zum deutsch-amerikanischen Abkommen vom 9. Juli 1969 über einen Devisenausgleich vgl. Dok. 224.

<sup>14</sup> Zur Erklärung des NATO-Ministerrats vom 25. Juni 1968 vgl. Dok. 111, Anm. 2.

<sup>15</sup> Zum Vorschlag des Warschauer Pakts vom 17. März 1969 über die Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz (Budapester Appell) vgl. Dok. 116, besonders Anm. 2.



sollten das Interesse der osteuropäischen Länder und gegebenenfalls der Sowjetunion an einer ESK hierfür einsetzen.

Wir sollten eine substantielle, d.h. über 50 % umfassende Reduzierung der Stationierungstruppen in Ost und West vorschlagen. Damit würde unserem Interesse an einer fühlbaren Minderung der militärischen Präsenz der Sowjetunion in der DDR Rechnung getragen; die amerikanische Tendenz zum Rückzug aus Westeuropa würde auf diese Weise politisch genutzt. Die politischen Wirkungen eines solchen Vorschlags dürften sich mit dem Umfang der vorgeschlagenen Reduktionen vergrößern. Dabei ist u. U. sogar ein militärischer Vorteil für den Westen nicht ausgeschlossen. Der Sowjetunion wird es schwerfallen, auf einen derartigen Vorschlag nicht einzugehen, weil er auf der Linie ihrer seit Jahren vertretenen Abrüstungsvorschläge liegt. Wenn in diesem Zusammenhang die Verminderung der Bundeswehr und der Nationalen Volksarmee akut werden sollte, so werden wir uns dem grundsätzlich nicht entziehen können. Jedoch sollten wir darauf dringen, daß sie erst in einer späten Phase vorgenommen wird, wenn durch die Reduzierung der Stationierungstruppen und Gewaltverzichtsvereinbarungen eine günstigere Lage in Europa entstanden ist, die die Umrisse eines europäischen Sicherheitssystems und einer Friedensordnung erkennen läßt.

## 2) Deutschland- und Osteuropapolitik

Die neue Bundesregierung tritt ihr Amt 20 Jahre nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR an. Weder die Politik der 50er Jahre noch die bisherige Entspannungspolitik haben zu einer Überwindung der deutschen Teilung geführt; die Teilung hat sich vielmehr verfestigt. Wir müssen noch auf unabsehbare Zeit mit ihr rechnen. Die Notwendigkeit wächst, sich dieser Lage anzupassen, ohne das Ziel der Wiedervereinigung aufzugeben. Die Bundesregierung sollte daher ein Konzept verfolgen, das Aussicht bietet, ein weiteres Auseinanderleben der Deutschen zu verhindern, und den Status Berlins sichert.

Kernstück dieser Politik sollte ein Rahmenvertrag zwischen beiden Teilen Deutschlands<sup>16</sup> sein, der ihr Verhältnis untereinander und gegenüber Dritten regelt und bis zur Wiedervereinigung juristisch nicht mehr revisionsbedürftig ist. Ein solcher Vertrag muß, um für beide Seiten annehmbar zu sein, einerseits der DDR die internationale Gleichberechtigung bringen, andererseits die Teile Deutschlands verklammern und den Status von Berlin sichern.

Ein derartiges Vorgehen ist um so dringlicher, als die bisherige Entwicklung zeigt, daß die DDR in den nächsten Jahren ihr Ziel weltweiter Anerkennung auch gegen unseren Willen erreichen kann, womit uns die Basis für ein Rahmenvertragsangebot entzogen ist. Nur noch solange wir die internationale Anerkennung der DDR verhindern können, ist der Verzicht hierauf ein Preis, der der DDR geboten werden kann. Dies könnte in der Weise geschehen, daß wir der DDR eine umfassende vertragliche Regelung des Nebeneinander BRD/DDR für die Aufgabe unseres Widerstandes gegen die internationale Anerkennung der

<sup>16</sup> Ministerialdirektor Bahr legte am 18. September 1969 den Entwurf für einen Rahmenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR vor. Vgl. Dok. 295.

DDR anbieten. Ein solcher Rahmenvertrag muß davon ausgehen, daß die beiden deutschen Staaten füreinander nicht Ausland sind; er muß eine Reihe von materiellen Inhalten haben, in denen die Einheit der Nation berücksichtigt wird. Er muß einige institutionell verklammernde Elemente enthalten, in denen das Sonderverhältnis der beiden Staaten als ein Verhältnis nicht nur zwischenstaatlicher Art zum Ausdruck kommt. Schließlich muß er eine vertragliche Konsolidierung des Status von Berlin bringen.

Ein solches Rahmenvertragsangebot sollte mit einem europäischen Gewaltverzicht, der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie und der Unterschrift unter den NV-Vertrag kombiniert werden. Hierdurch könnten wir die DDR aus ihrer Riegelstellung hinausdrängen, die sie durch die Solidarisierung der osteuropäischen Staaten auf die Forderungen Anerkennung der Grenzen in Europa, Verzicht der Bundesrepublik auf jeden Zugang zu atomaren Waffen und Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR für unsere Ostpolitik innehat. Bei einem derartigen Vorgehen dürfte das Interesse der osteuropäischen Staaten an diplomatischen Beziehungen mit uns seine Wirkung auf die Haltung der DDR gegenüber unserem Rahmenvertragsangebot nicht verfehlen. Mit dem Rahmenvertrag würde im übrigen eine wichtige Vorbedingung geschaffen für die reibungslose Teilnahme der beiden deutschen Staaten an einer Europäischen Sicherheitskonferenz. Umgekehrt können wir u. U. unsere Bereitschaft, an einer ESK teilzunehmen, als Hebel zur Durchsetzung eines Rahmenvertrages nutzen.

Wenn es gelingt, die Hindernisse, die der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Polen, der ČSSR, Ungarn und Bulgarien im Wege stehen, durch sachlich befriedigende Lösungen hinwegzuräumen, ist zu erwarten, daß die pragmatischen und kooperationsbereiten Kräfte in Osteuropa sich durchsetzen und auf eine aktive Ostpolitik eingehen können. Damit wird für die osteuropäischen Staaten eine weitere Voraussetzung für eine eigenständigere Politik geschaffen. Auf die Dauer wird sich die DDR einer allgemeinen Tendenz zu praktischer Zusammenarbeit und politischer Verständigung auch nicht entziehen können. Dabei muß beachtet werden, daß unsere Beziehungen zu Osteuropa nur in dem Maße entwickelt werden können, das von der Sowjetunion toleriert wird. Schon aus diesem Grunde muß *pari passu* eine Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion angestrebt werden. Die deutsche Politik muß danach trachten, das seit einiger Zeit erkennbare sowjetische Interesse an besseren Beziehungen mit uns vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet zu erhalten und zu verstärken. Was die sowjetische Politik insoweit an Möglichkeiten für sich in Anspruch nimmt, kann sie ihren Verbündeten nicht verwehren. Gleichzeitig müssen wir unsere Interessenlage darauf überprüfen, welche politischen Positionen wir in diesem Zusammenhang räumen können, die wir ohnehin nicht unbegrenzt halten können, um eine Bewegung in der von uns gewünschten Richtung einzuleiten. Dabei darf für uns lediglich die Erwartung eines nicht reversiblen politischen Prozesses zählen, für den wir freilich nur Positionen preisgeben sollten, die einen anderen und besseren politischen Ertrag nicht mehr erwarten lassen. Das zuvor über die Beziehungen zur DDR und zu Osteuropa Gesagte muß auch im Lichte der deutsch-sowjetischen Beziehungen gesehen werden.

### 3) Westeuropa-Politik

Im Mittelpunkt unserer Europa-Politik in den nächsten vier Jahren muß der innere Ausbau und die Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stehen.

Zur Erreichung dieses Zieles bieten sich zwei taktisch verschiedene Konzepte an.

a) Die Bundesregierung kann ihre bisherige, durchdiskutierte und in diesem Rahmen flexible Politik fortsetzen, die einen Consensus der Sechs zur grundlegenden Voraussetzung macht und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft durch langsame Fortschritte über den inneren Ausbau zu einer Erweiterung bringt. Soweit die Fünf einig sind und in der Lage bleiben, Frankreich weiter zu drängen, könnten solche Fortschritte erzielt werden, daß es im Verlauf der nächsten Legislaturperiode gelingen mag, die Beitrittsverhandlungen mindestens zu beginnen, möglicherweise zum Abschluß zu bringen.

Die Vorteile einer solchen Politik sind: Kontinuität und Glaubwürdigkeit einer am Gemeinschaftsdenken orientierten Politik, die als Absage an die Machtpolitik konzipiert ist. Ein Minimum an Ärger, ein Minimum an Risiko.

Die Nachteile sind: ein Minimum an Druck durch die Bundesrepublik Deutschland, Gefahr von Mißdeutungen bei der Vermittlerrolle, Vorwurf der Schaukelpolitik. Letztlich bestimmt Frankreich das Tempo der Entwicklung.

b) Die neue Bundesregierung wird daher eine alternative Europa-Politik mindestens prüfen müssen. Sie würde von einer Definition deutscher Interessen ausgehen und diese auch auf die Gefahr der Isolierung hin mit ähnlicher Zähigkeit zu verfolgen haben, wie die französische Regierung das tut. Sie würde die Grundlage unserer bisherigen Europa-Politik, nämlich den Consensus gleichberechtigter Partner in einem westeuropäischen Gesamtkonzept wohlabgestimmter Interessen, zumindest auf Zeit verlassen. Diese Politik würde auf einem zeitlichen und inhaltlichen Junktim zwischen Vollendung des Gemeinsamen Marktes und dem Beitritt Großbritanniens und anderer Kandidaten bestehen. Diese Position wäre logisch; sie läge in unserem Interesse: Es erscheint widersinnig, in mühsamen Verhandlungen einen Endzustand des Gemeinsamen Marktes herzustellen, von dem man sicher weiß, daß wesentliche Bestimmungen im Falle des Beitritts weiterer Partner geändert werden müssen oder den Beitritt unmöglich machen. Es kann zudem auch nicht im Interesse der Gemeinschaft liegen, einen Endzustand zu schaffen, der den Beitrittswilligen nur zur Annahme oder Ablehnung vorgelegt wird.

Vorteile: Diese Politik könnte Verbündete finden. Sie wäre in ihrer ersten Phase nicht an den Consensus anderer gebunden. Sie würde das politische Gewicht der Bundesrepublik Deutschland in Westeuropa erhöhen; sie würde die anderen Partner zu einer Politik der Kompromisse drängen, um den deutschen Standpunkt zu versöhnen, analog zur heutigen Haltung der Fünf gegenüber Frankreich.

Nachteile: Eine solche Politik würde uns in schroffen Gegensatz zu Frankreich bringen. Sie dürfte, einmal begonnen, nicht mehr aufgegeben werden; sie könnte zu zeitweiligen Lähmungserscheinungen innerhalb der Gemeinschaft führen, sie könnte gerade dann Animositäten gegen ein starkes und die Führung in

Westeuropa beanspruchendes Deutschland wecken; sie würde Frankreich gegen die Bundesrepublik Deutschland aktiv werden lassen und könnte mindestens zeitweilig zu einer Isolierung der Bundesrepublik Deutschland führen.

Das Ergebnis einer solchen Abwägung wird daher wohl sein, daß die letzte Alternative nicht empfehlenswert ist, weil

- a) es zweifelhaft ist, ob auf diesem Wege tatsächlich das europäische Ziel schneller erreicht wird, und
- b) Kräfte und Interessen gegen die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen ihrer engsten europäischen Verbündeten mobilisiert werden, deren good will sie im Rahmen ihrer Bündnis- und Ostpolitik bedarf.

**VS-Bd. 11577 (Planungsstab)**

## 297

### **Gespräch des Bundesministers Brandt mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in New York**

**II A 4-82.00-94.29-3000/69 VS-vertraulich**

**22. September 1969<sup>1</sup>**

Am 22. September führte der Herr Minister mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko ein knapp einstündiges Gespräch, das in der sowjetischen VN-Mission um 17 Uhr begann.<sup>2</sup> Anwesend waren auf sowjetischer Seite Außenminister Gromyko, Botschafter Falin vom sowjetischen Außenministerium und ein Dolmetscher. Auf deutscher Seite waren außer dem Herrn Bundesminister anwesend Herr Staatssekretär Duckwitz, Ministerialdirektor Bahr, Botschafter Böker und Gesandter von Schmidt-Pauli.

#### 1) Gewaltverzicht

Nachdem der Herr *Minister* sich für die schnelle Gesprächsbereitschaft Gromykos bedankt hatte, fragte *Gromyko*: „Wie gehen die Geschäfte in Europa? In Richtung auf Krieg oder in anderer Richtung?“ *Minister* erwiderte, daß Gromyko uns in seiner im übrigen sehr interessanten Rede in der Generaldebatte

<sup>1</sup> Durchdruck.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde vom Gesandten von Schmidt-Pauli, New York (UNO), am 24. September 1969 gefertigt und am selben Tag von Botschafter Böker, New York (UNO), übermittelt. Hat Legationsrätin I. Klasse Steffler am 29. September 1969 vorgelegen, die die Gesprächsaufzeichnung an Ministerialdirigent Sahm und Ministerialdirektor Ruete weiterleitete.

Hat Sahm am 30. September 1969 vorgelegen.

Hat Ruete am 30. September 1969 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent Roth verfügte.

Hat Roth am 30. September 1969 vorgelegen.

<sup>2</sup> Bundesminister Brandt hielt sich anlässlich der Eröffnung der XXIV. UNO-Generalversammlung in New York auf. Zum Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko vgl. ferner BRANDT, *Begegnungen*, S. 257–261.

eine sicherlich zu ungünstige Zensur erteilt habe.<sup>3</sup> Was Deutschland anbelange, werde es ein Weg des Friedens sein. *Gromyko*: „Die Zensur an Ihre Adresse war nicht so schlecht; es gibt Möglichkeiten, die auszunutzen beide Seiten verstehen müssen.“<sup>4</sup> *Brandt*: „Es ist gut, daß Sie das sagen.“ Seit seinem letzten Gespräch mit Gromyko in New York<sup>5</sup> seien schon einige kleine Schritte getan worden, wenn sich auch in den großen, prinzipiellen Fragen nur wenig bewegt habe.

Damit brachte Minister das Gespräch auf das Thema des Austauschs von Gewaltverzichtserklärungen und bestätigte den Empfang der letzten sowjetischen Note<sup>6</sup>, wobei er bedauerte, daß die deutsche Antwort auf das am 10. Januar<sup>7</sup> von Abrassimow übergebene Papier<sup>8</sup> erst am 3. Juli<sup>9</sup> erfolgt sei. Er wisse zu schätzen, daß diese Verzögerung von sowjetischer Seite nicht zu einer Polemik geführt habe. Auf den nunmehr vorliegenden sowjetischen Vorschlag, über den Gewaltverzicht in Moskau zu verhandeln, werde nach den Wahlen<sup>10</sup> die neugebildete Bundesregierung formal zu antworten haben. Er habe keinen Zweifel, daß die neue Regierung auf diesen Vorschlag eingehen werde; jedenfalls würde er dies empfehlen. Damit würden die prinzipiellen Fragen noch nicht gelöst sein, doch sei es ratsam, in Gespräche einzutreten.

*Gromyko*: Im Wahlkampf zeigen sich häufig Empfindlichkeiten. Doch wüßten gewisse Kreise sehr wohl, daß die sowjetische Außenpolitik ihre Einstellung auf

<sup>3</sup> Der sowjetische Außenminister Gromyko erklärte am 19. September 1969 vor der UNO-Generalversammlung, daß sich die UdSSR immer wieder gezwungen sehe, auf das „Wiederaufleben des Militarismus“ und auf die wachsenden rechtsradikalen Aktivitäten aufmerksam zu machen. Weiter führte er aus: „The stability of State boundaries in Europe, including the Oder-Neisse line and the border between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic, is the sine qua non for a lasting peace in that part of the world. [...] The Soviet Government has emphasized more than once that it does not oppose the Federal Republic of Germany as a State having its rightful place in Europe, and that the Federal Republic has just as good a chance as other countries of re-establishing peaceful all-European co-operation and developing normal relations with the Soviet Union. The Soviet Union is ready to improve its relations with the Federal Republic of Germany, and considers that they may take a turn for the better if that country adopts a policy of respect for the interests of European peace and of the Soviet Union and its friends, and if it recognizes the reality of the existing situation in Europe, including the immutable fact of the existence of the socialist German Democratic Republic.“ Vgl. UN GENERAL ASSEMBLY, 24th Session, Plenary Meetings, 1756th Meeting, S. 10 f. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 560 f.

<sup>4</sup> Am 26. September 1969 bemerkte Gesandter von Stempel, Moskau, daß der sowjetische Außenminister am 19. September 1969 „gegenüber der Vollversammlung weitgehend die Stellung eines Zensors in Anspruch“ genommen habe, „der von hoher historischer und moralischer Warte über die Tätigkeit der Vereinten Nationen und die Politik ihrer Mitglieder und Nichtmitglieder befindet. [...] Insgesamt gesehen reflektiert die Rede Gromykos weitgehend die Haltung der gegenwärtigen ideologisch verhärteten sowjetischen Führung, die auf allen Gebieten bemüht ist, starr auf den einmal bezogenen Positionen zu beharren und nicht über ausreichende Flexibilität verfügt, ihre Interessen durch neue Ideen zu fördern.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1465; VS-Bd. 4350 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>5</sup> Für das Gespräch des Bundesministers Brandt mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 8. Oktober 1968 vgl. AAPD 1968, II, Dok. 328.

<sup>6</sup> Zum sowjetischen Aide-mémoire vom 12. September 1969 vgl. Dok. 293, besonders Anm. 3.

<sup>7</sup> Korrigiert aus: „16. Januar“.

<sup>8</sup> Zum Aide-mémoire vom 10. Januar 1969, die der sowjetische Botschafter Zarapkin Bundesminister Brandt übergab, vgl. Dok. 8, Anm. 3.

<sup>9</sup> Für den Entwurf der Bundesregierung vom 3. Juli 1969 für Erklärungen über einen Gewaltverzicht vgl. Dok. 219.

<sup>10</sup> Die Wahlen zum Bundestag fanden am 28. September 1969 statt.

bestimmte Grundprinzipien stütze. Von diesen her sei die Sowjetunion an einer Verbesserung der bilateralen Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland interessiert, allerdings unter der Bedingung, daß diese ihre Politik realistischer gestalte, was manche außer acht ließen. Gespräche über den Gewaltverzicht würden zeigen können, wie wir weiterkommen. „Wenn die Bundesregierung vernünftig ist, wird der Erfolg kommen. Wir erwarten Ihre Mitteilung.“ *Brandt*: „Wir haben verstanden, daß die Sowjetunion für praktische Maßnahmen ist.“ Es gebe auch Ansätze: Der Handel gehe gut; über die Annahme von Erdgas werde z.Z. verhandelt<sup>11</sup>; Staatssekretär Dohnanyi habe aus Moskau einen Vorschlag über den Austausch technologischer Erfahrungen mitgebracht<sup>12</sup>, der uns interessiere. Auch begännen erneut die Luftverkehrsverhandlungen.<sup>13</sup> Zum Thema Gewaltverzicht habe er bereits ausgeführt, daß die neue Bundesregierung sich bald zu dem sowjetischen Vorschlag äußern werde.<sup>14</sup>

## 2) Europäische Sicherheitskonferenz

*Gromyko* stellte sodann die Frage, warum Bundesrepublik Deutschland nicht eine konstruktive, vorbehaltlose Haltung zur Europäischen Sicherheitskonferenz einnehme. Die Sowjetunion erwarte keine Sonderdividenden und hege hier keine Gedanken, die gegen unser Land gerichtet seien. Eine positive deutsche Einstellung zu dieser Konferenz wäre ein guter Beitrag zur Entspannung. Streiten könne man sich besser über den Rundfunk. In einer Konferenz könne man sich verständigen. „Das lohnt sich.“ *Bundesminister* machte hierzu drei Bemerkungen:

a) Bundesregierung habe der finnischen Regierung auf ihr Memorandum geantwortet<sup>15</sup>; hiervon werde, soweit nicht schon geschehen, Moskau auch unterrichtet werden. Bundesregierung habe sich in ihrer Antwort zum Konferenzgedanken positiv geäußert, allerdings die Hoffnung ausgedrückt, daß die Konferenz gut vorbereitet werde. Es müsse eine Aussicht auf Ergebnisse geben.

<sup>11</sup> Zu den Verhandlungen über die Lieferung von sowjetischem Erdgas in die Bundesrepublik vgl. zuletzt Dok. 246.

Am 28./29. August 1969 sowie am 21./22. Oktober 1969 wurden in Moskau die Erdgasverhandlungen zwischen Vertretern der Firmen Ruhrgas AG und Bayerngas AG sowie einer sowjetischen Delegation unter Leitung des Stellvertretenden Außenhandelsministers Ossipow fortgesetzt. Zum Stand der Verhandlungen berichtete Botschafter Allardt, Moskau, am 23. Oktober 1969, daß wegen der Frage der Aufwertung der DM der Abgabepreis für sowjetisches Erdgas noch nicht habe festgelegt werden können. In anderen Fragen sei dagegen eine Annäherung der Standpunkte erreicht worden. Die Verhandlungen sollten Ende November in Essen fortgesetzt werden. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 1595; Referat III A 6, Bd. 435.

<sup>12</sup> Zum Besuch des Staatssekretärs Dohnanyi, Bundesministerium für Wirtschaft, in der UdSSR vom 22. bis 28. Mai 1969 vgl. Dok. 176, besonders Anm. 8.

<sup>13</sup> Zu den Luftverkehrsverhandlungen vgl. zuletzt Dok. 292.

<sup>14</sup> Vgl. dazu das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin am 30. Oktober 1969; Dok. 336.

<sup>15</sup> Zum finnischen Aide-mémoire vom 6. Mai 1969 über eine Europäische Sicherheitskonferenz vgl. Dok. 155.

In der Antwort vom 11. September 1969 hob die Bundesregierung den „konstruktiven Geist“ hervor, von dem die finnische Initiative getragen sei; jedoch bedürfe eine Konferenz über Fragen der europäischen Sicherheit sorgfältiger Vorbereitung. Die Bundesregierung prüfe derzeit „zusammen mit den anderen Regierungen eingehend alle Möglichkeiten zur Lösung der großen Probleme der europäischen Sicherheit“. Für das Aide-mémoire vgl. Referat II B 2, Bd. 107295.

b) Auch in der NATO werde über Konferenzfragen bereits diskutiert.<sup>16</sup> Es soll zwar nicht nur um die beiden Blöcke gehen, auch Neutrale in Europa müßten mitwirken. Aber ähnlich wie im Warschauer Pakt gebe es auch in der NATO eine Abstimmung, die hier schon weit gediehen sei und noch 1969 abgeschlossen werde. Im Vorfeld der Diskussion stünden konstruktive Vorschläge für eine solche Konferenz.

c) Im Vorfeld der Konferenz sollte aber auch einiges geschehen, um die Beziehungen zwischen Bundesrepublik und „DDR“ ein wenig aus der jetzt sehr unbefriedigenden Lage herauszuführen. Im gegenwärtigen Zeitpunkt würde eine Konferenz von den „querelles allemandes“ völlig überschattet werden. Die Konferenz werde aber später stattfinden, und es wäre ein Vorteil, wenn dem in praktischer Hinsicht etwas voranginge. Unsere Beamten hätten in Ostberlin über Verkehrsfragen und über postalische Fragen verhandelt.<sup>17</sup> Gleichzeitig gebe es von drüben aber Erschwerungen in der Güterabfertigung etc. Es wäre gut, wenn diese Beschwerden ausgeräumt würden.

*Gromyko:* Die finnische Initiative sei sehr positiv gewesen. Natürlich sei eine Vorbereitung der Konferenz nötig, sie brauche aber nicht zehn Jahre zu dauern. Auch sollte es keine Konferenz zwischen den Blöcken geben. Niemand sei gegen den Ausbau besserer Beziehungen zwischen BRD und DDR, doch seien die unterschiedlichen Auffassungen hier wohl bekannt. Wolle Brandt als Vorbedingung für die Konferenz eine Änderung der Politik der DDR fordern? Das wäre nicht stichhaltig. Eher umgekehrt könnte die Konferenz zu besseren Beziehungen zwischen DDR und BRD beitragen. *Brandt:* „Wir wünschen und stellen keine Vorbedingungen. Wir sprechen nur davon, daß die Beseitigung von Schwierigkeiten auf unserem Boden, z. B. Reisebeschränkungen, das Zustandekommen der Konferenz erleichtern würde.“

### 3) Sicherheitsfragen

*Gromyko:* Bei aller Wichtigkeit der Beziehungen zwischen BRD und DDR gebe es aber auch andere Konferenzfragen, z. B. Sicherheit. Man dürfe nicht fragen, ob Sicherheit vor Abrüstung oder Abrüstung vor Sicherheit komme, sonst wären 90 % der bestehenden Abkommen nicht erreicht worden. Insofern sei es interessant, daß der Bundesminister keine Vorbedingungen für eine Konferenz stelle, die „alle brauchen“. *Brandt:* Sicherheit und Abrüstung seien zwei Seiten derselben Medaille, die man allerdings manchmal umdrehen müsse. Es gebe in

<sup>16</sup> Zum Beschluß des NATO-Ministerrats vom 10./11. April 1969 vgl. Dok. 146, Anm. 18.

Zum Stand der Konsultationen innerhalb der NATO bis zum September 1969 vermerkte Referat II A 3, daß der Themenkatalog vier Hauptteile enthalte: „I) Maßnahmen zur Verringerung der Spannungen und zur Förderung eines Klimas des Vertrauens. Hierhin gehören Themen wie ‚Code of Good Conduct‘, der Austausch von Manöverbeobachtern und Gewaltverzicht. II) Rüstungsbeschränkung und Abrüstung. Hier werden Themen wie beiderseitige ausgewogene Truppenverminderung, nuklearfreie Zonen, das Verbot von B- und C-Waffen, ein erweitertes Teststoppabkommen erwähnt. III) Maßnahmen auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem, technologischem und kulturellem Gebiet, auch manche sogenannte Umweltfragen. IV) Deutschland und Berlin.“ Derzeit werde versucht, diese Themen nach Prioritäten zu gliedern: Kategorie A solle Themen umfassen, die für eine baldige Verhandlung geeignet seien, Kategorie B solche, die weiterer Prüfung bedürften, und Kategorie C jene, „die in anderer Foren erörtert werden“. Für die undatierte Aufzeichnung vgl. VS-Bd. 4418 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>17</sup> Zu den innerdeutschen Verhandlungen über Verkehrs- und Postfragen am 16. bzw. 19. September 1969 in Ost-Berlin vgl. Dok. 290, Anm. 4 und 5.

dem Budapester Aufruf z.B. einen Passus, der Energiefragen etc. betreffe.<sup>18</sup> Es wäre kein Vorteil, wenn die Deutschen in einem zu unterentwickelten Zustand zu der Konferenz kämen. *Gromyko*: Deutschland sollte durchaus entwickelt zur Konferenz kommen. Dafür gebe es ja Möglichkeiten. Das sollten wir uns auch überlegen. Die Sowjets seien bereit, praktische Fragen zu lösen, denn wir seien unter einem gemeinsamen europäischen Dach.

Es folgten einige Fragen und Antworten zum Reiseplan des Herrn Ministers, zu denen *Gromyko* bemerkte, daß er nicht den Verdacht erwecken wolle, daß die Sowjets sich einmischten. *Bundesminister* stellte mit Befriedigung fest, daß *Gromyko* die Bereitschaft ausgedrückt habe, praktische Fragen zu besprechen, und bat um die Zusage, daß diese Bereitschaft über den Wahltermin hinausgehe. *Gromyko* erwiderte, daß seine Zusage nichts mit dem Wahlkampf zu tun habe und auch für die Zeit nach der Wahl gelte. Übrigens habe Bundeskanzler Kiesinger in seinen Äußerungen zu seiner, *Gromykos*, Rede vor den Vereinten Nationen seine Aufmerksamkeit nur auf eine Seite gelenkt und übersehen, daß die Bundesrepublik viele Möglichkeiten habe, zur europäischen Zusammenarbeit beizutragen.

*Minister* erwiderte, daß er bereits am nächsten Tage den Bundeskanzler unterrichten werde, und bemerkte, daß Einigkeit darüber bestehe, daß trotz Nichtübereinstimmung in manchen Fragen auch manches im Rahmen der Übereinstimmung geschehen könnte.

#### 4) Atomsperrvertrag

*Gromyko* erwähnte den Besuch des Herrn Bundestagsabgeordneten Schmidt<sup>19</sup>, leitete damit auf den NV-Vertrag über und stellte die Frage nach den deutschen Entscheidungen hierzu. Der *Minister* erwiderte, der Vertrag habe keine Rolle im Wahlkampf gespielt, so daß zu vermuten sei, daß die neue Bundesregierung relativ rasch zu einer Entscheidung kommen werde<sup>20</sup>, wobei es vielleicht einiger Klärungen bedürfe, die nicht unmittelbar mit dem Vertragstext<sup>21</sup> zu tun hätten, sondern mit der „Landschaft“, in die der Vertrag gestellt sei. Er habe mit Befriedigung von Herrn Schmidt erfahren, die Sowjetunion sei bereit, über solche Fragen zu sprechen. *Gromyko*: Soweit dabei angebliche Hindernisse zur friedlichen Nutzung der Atomenergie gemeint seien, könne er kategorisch erklären, daß die Sowjetunion solche Hindernisse nicht schaffen würde. Die Sowjetunion würde solche Hindernisse in bezug auf jedes Land ablehnen. Alle andersartigen Vermutungen wären haltlos. *Minister* erwiderte, er wisse dies zu schätzen. Es gebe aber auch noch Fragen im Zusammenhang mit der Kontrolle, der die Nichtkernwaffenstaaten einseitig und unter Belastung von Kosten unterworfen werden sollen.

<sup>18</sup> Im Vorschlag des Warschauer Pakts vom 17. März 1969 über die Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz (Budapester Appell) hieß es dazu: „Ein dauerhaftes System der europäischen Sicherheit ermöglicht, durch gemeinsame Anstrengungen große Projekte auf dem Gebiet der Energietechnik, des Verkehrswesens, der Wasserwirtschaft, der Luft und des Gesundheitswesens, die in unmittelbarer Beziehung zum Wohlstand der Bevölkerung des gesamten Kontinents stehen, zu verwirklichen.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 153.

<sup>19</sup> Zum Besuch einer SPD-Delegation am 21./22. August 1969 in Moskau vgl. Dok. 288.

<sup>20</sup> Die Bundesrepublik unterzeichnete das Nichtverbreitungsabkommen am 28. November 1969.

<sup>21</sup> Für den Wortlaut des Nichtverbreitungsabkommens vom 1. Juli 1968 vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 321–328.



*Gromyko*: Die Bedeutung der Kontrollfrage sollte nicht überschätzt werden. Diese Fragen könnten in Wien geklärt werden. Im übrigen wolle er allgemein zu Fragen der Abrüstung sagen, daß bedauerlicherweise jeder Vorschlag der Sowjetunion von Bonn fast automatisch negativ aufgenommen und daraufhin geprüft werde, ob etwas dahinterstecke. *Minister* erwiderte, daß der Abbau des gegenseitigen Mißtrauens ein schwieriger Prozeß sei und daß auch wir den Eindruck hätten, von sowjetischer Seite nicht immer richtig gewürdigt zu werden. Er wolle z. B. darauf hinweisen, daß die Initiative der NATO über einen gleichgewichtigen Abbau der Truppenstärken in Europa<sup>22</sup> vor allem auf die deutsche Initiative zurückzuführen gewesen sei. Leider sei wegen „anderer Entwicklungen“ diese Anregung untergegangen, doch habe die Bundesregierung weitere Anregungen gegeben, so z. B. vor wenigen Tagen bezüglich der totalen Abrüstung der B- und C-Waffen.<sup>23</sup> Unbestreitbar gebe es bei uns Mißtrauen, doch empfehle er, auch unsere Vorschläge nicht unbeachtet zu lassen, auch wenn wir im Vergleich zur Sowjetunion nur ein kleiner Staat seien. *Gromyko* verwies erwidern auf seine kürzlichen Vorschläge in der Volversammlung.<sup>24</sup> Die BRD sei kein Mitglied der Vereinten Nationen, doch könne ihre Mitwirkung hier nützlich sein. B- und C-Waffen dienten keinem Staat. Die Sowjetunion habe auch andere Vorschläge gemacht, die sich an „alle Staaten“ richteten<sup>25</sup>, und sei auch an der Stimme der BRD interessiert.

*Bundesminister* griff dies mit dem Hinweis auf, daß wir zwar nicht Mitglied der Vereinten Nationen seien, aber in allen Organen aktiv mitarbeiteten. Er werde die Anregung Gromykos aufgreifen und sich gern bilateral äußern.

##### 5) NPD

*Gromyko* bezeichnete die innere Entwicklung in der BRD als wichtig für die Sowjetunion und erkundigte sich nach den Wahlaussichten der NPD. *Minister* führte aus, daß die NPD global als neo-nazistisch eingestuft werde; in Wirklichkeit wäre es komplizierter (Mischung von Neo-Nazis, Konservativen und Pou-

<sup>22</sup> Zur Erklärung des NATO-Ministerrats vom 25. Juni 1968 vgl. Dok. 111, Anm. 2.

<sup>23</sup> Am 12. September 1969 legte die Bundesregierung der Konferenz des Abrüstungsausschusses ein Memorandum zur Frage des Verbots der Herstellung und Anwendung von biologischen und chemischen Waffen vor. Für den Wortlaut vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1969, S. 449–451. Für den deutschen Wortlaut vgl. BULLETIN 1969, S. 994.

<sup>24</sup> Am 19. September 1969 legte der sowjetische Außenminister Gromyko der UNO-Generalversammlung einen gemeinsam mit Bulgarien, der Mongolischen Volksrepublik, Polen, Rumänien, der ČSSR und Ungarn getragenen Entwurf für ein Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung biologischer und chemischer Waffen vor. Für den Wortlaut vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1969, S. 455–457. Für den deutschen Wortlaut des Entwurfs vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 539–541.

<sup>25</sup> Der sowjetische Außenminister Gromyko übermittelte am 19. September 1969 der UNO-Generalversammlung den Entwurf eines „Appells an alle Staaten der Welt“. Darin wurden Maßnahmen zur Festigung der internationalen Sicherheit vorgeschlagen, z. B. der Abzug fremder Truppen aus besetzten Gebieten und die Einstellung von Maßnahmen zur Unterdrückung von Befreiungsbewegungen in Staaten unter kolonialer Verwaltung. Alle Staaten sollten sich in ihrer Außenpolitik von den Prinzipien der friedlichen Koexistenz leiten lassen. Der Appell enthielt außerdem den Vorschlag zur Schaffung „effektiver regionaler Sicherheitssysteme“, zur Ausarbeitung einer „allgemein annehmbaren Definition der Aggression“ und von „Prinzipien für freundschaftliche gegenseitige Beziehungen“ sowie zur Erzielung einer Übereinkunft über Operationen der UNO zur „Erhaltung des Friedens auf der Grundlage der strikten Einhaltung der UN-Charta“. Vgl. UN GENERAL ASSEMBLY, 24th Session, Annexes, Agenda Item 103, S. 2–4. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1969, D 562–565.

jadisten<sup>26</sup>). Der ausländische Argwohn sei verständlich, doch habe diese Partei keine Zukunft. Ähnliche Gruppen seien bereits im Bundestag gewesen. Sie könnten der inneren Ordnung Deutschlands nicht schaden, aber immerhin unser Ansehen im Ausland beeinträchtigen. Eine Wahlprognose sei schwierig, die Partei sei im Rückgang; fraglich sei, ob sie knapp über oder unter 5 % liegen werde.<sup>27</sup>

Beide Minister dankten für die Möglichkeit dieses Gesprächs. Zum Abschluß bemerkte *Gromyko*, der persönliche Austausch sei stets besser als der schriftliche. Es müßten aber alle Formen des Kontakts genutzt werden.

VS-Bd. 4436 (II A 4)

## 298

### Gespräch des Bundesministers Brandt mit dem rumänischen Außenminister Manescu in New York

II A 1-83.01 VS-NfD

22. September 1969<sup>1</sup>

Gespräch des Herrn Bundesministers des Auswärtigen, Brandt, mit dem rumänischen Außenminister Manescu in New York am 22. September 1969, 18.05 Uhr, in der rumänischen Mission.

Bei seinem Eintritt entschuldigte sich der Herr *Minister* für sein spätes Kommen. Die Unterhaltung mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko<sup>2</sup> habe etwas länger gedauert als vorgesehen. Der rumänische Außenminister *Manescu* gab seiner Freude über den Besuch Ausdruck und sagte, er hätte gern noch länger gewartet, wenn das Gespräch mit dem sowjetischen Kollegen der Lösung anstehender Probleme gedient habe.

Der *Bundesminister* des Auswärtigen leitete das Gespräch mit der Bemerkung ein, daß wir im bilateralen Bereich auf ökonomischem und kulturellem Gebiet doch etliche Fortschritte zu verzeichnen hätten. Trotz Verschiedenheiten und

<sup>26</sup> 1954 gründete Pierre Poujade die „Union de défense des commerçants et des artisans“ als Protestpartei gegen die Steuer- und Wirtschaftspolitik der französischen Regierung. Zwischen 1956 und 1962 war sie in der französischen Nationalversammlung vertreten.

<sup>27</sup> Bei den Wahlen zum Bundestag am 28. September 1969 erreichte die NPD 4,3 % der Stimmen.

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Ritzel gefertigt und am 24. September 1969 an Ministerialdirektor Ruete geleitet. Dazu vermerkte er: „Bitte beachten Sie das angekündigte Schriftstück auf Seite 6. Der Herr Minister stellt Ihnen anheim, es in Bonn dem rumänischen Botschafter oder in Bukarest dem rumänischen Außenamt zur Verfügung zu stellen.“ Vgl. Anm. 13.

Hat Ruete am 25. September 1969 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent Sahm sowie die Referate II A 5 und II A 1 verfügte. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Botsch[aft] Bukarest erhält Ablichtung.“

Hat Sahm und Vortragendem Legationsrat I. Klasse Kastl am 26. September 1969 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse van Well am 30. September 1969 vorgelegen.

<sup>2</sup> Vgl. Dok. 297.

unterschiedlichen Auffassungen in anderen Dingen sei dies eine bemerkenswerte Entwicklung. Außerdem drückte der Bundesminister seine Befriedigung darüber aus, daß der derzeitige Botschaftsrat bei der rumänischen Botschaft in Bonn, Vlad, zum Direktor der Westeuropa-Abteilung im Bukarester Außenamt ernannt worden sei. Er sei sicher, daß damit die deutschen Belange in der Zentrale in Bukarest stets gewürdigt würden.

*Manescu* erwiderte, daß man Herrn Vlad in Kenntnis seiner Leistungen nach Bukarest gerufen habe. Er müsse aber hinzufügen, daß Herr Vlad auch die Schwierigkeiten genau kenne. Dann kam *Manescu* auf den Besuch von Bundesminister Prof. Schiller in Rumänien<sup>3</sup> zu sprechen. Prof. Schiller habe auch Präsident Ceauşescu gesprochen, und der heutige Besuch des Bundesministers des Auswärtigen werde sich zweifellos gleichfalls vorteilhaft auswirken.

Es gebe zwei Problemgruppen: Auf der einen Seite jene, in denen Rumänien und die Bundesrepublik übereinstimmten, und auf der anderen Seite solche, bei denen dies nicht ganz so sei. Aber die Art, wie die beiden Länder seit Aufnahme der Beziehungen<sup>4</sup> zusammenarbeiteten, vermittele die Überzeugung, daß sie die Fragen der zweiten Gruppe auch anpacken könnten.

Dann stellte *Manescu* die Frage: „Was denken Sie, Herr Minister?“

Der *Bundesminister* antwortete, daß man in Westeuropa und in der Allianz Probleme habe, und er wisse, daß es im osteuropäischen Bereich und der für diese Länder geltenden Allianz auch Probleme gebe. Er frage sich, welche Schritte nach dem 21.8.1968 (Intervention von Mächten des Warschauer Vertrages in der Tschechoslowakei) in realistischer Weise noch getan werden könnten. Der Bundesminister gab sich auch die Antwort, indem er ausführte, daß gesamteuropäische Probleme anlägen und man Schritte unternehmen müsse, die geeignet seien, die Spannung in Europa herabzusetzen. Solange eine Europäische Sicherheitskonferenz nicht zusammengerufen sei, solle man auf anderen Gebieten gesamteuropäische Dinge anpacken, z. B. im Rahmen der ECE auf nichtmilitärischem Gebiet.

Der Bundesminister stellte dann *Manescu* die Frage nach seiner Auffassung über die Europäische Sicherheitskonferenz. *Manescu* äußerte sich sehr dezidiert und sagte, was letztes Jahr passiert sei, sollte und könnte Rumänien nicht vergessen. Aber Rumänien sei der Ansicht, daß es alles tun müsse, was die europäische Sicherheit fördere. Daher verfolge es die Bukarester Deklaration<sup>5</sup> und den Budapester Appell mit Interesse. Sein Land widme diesen beiden Aktionen volle Aufmerksamkeit und vermeide alle Schritte, die erschwerend wirkten. Bei dieser Gelegenheit stellte *Manescu* dann fest, daß die deutsche Antwort<sup>6</sup> an die finnische Regierung sicher keine Quelle finnischer Unzufriedenheit gewesen sei. Rumänien sehe jedoch z. Zt. keine Möglichkeit, das Thema der ESK vor die Generalversammlung der Vereinten Nationen zu bringen. Die ESK werde auch – nach der Überzeugung seiner Regierung – nicht alle europäischen Pro-

<sup>3</sup> Zum Besuch des Bundesministers Schiller am 26./27. August 1969 in Bukarest vgl. Dok. 275.

<sup>4</sup> Die Bundesrepublik und Rumänien nahmen am 31. Januar 1967 diplomatische Beziehungen auf.

<sup>5</sup> Für den Wortlaut der Bukarester Deklaration vom 6. Juli 1966 vgl. EUROPA-ARCHIV 1966, D 414–424. Für einen Auszug vgl. Dok. 366, Anm. 7.

<sup>6</sup> Zur Antwort der Bundesregierung vom 11. September 1969 auf das finnische Aide-mémoire vom 6. Mai 1969 vgl. Dok. 297, Anm. 15.

bleme lösen können. Weder Übertreibungen noch Entmutigungen als Folge des 21.8.1968 könnten da helfen. Der Dialog unter den einzelnen Ländern müßte fortgesetzt werden, und Rumänien erwarte deutscherseits Schritte, die den Zusammentritt der ESK erleichtern.

Der *Bundesminister* des Auswärtigen nahm das Wort zu drei persönlichen Bemerkungen, denen er vorausschickte, daß er sich immer gern an sein Gespräch mit Präsident Ceauşescu im Jahre 1967<sup>7</sup> erinnere.

In seinem ersten Punkt führte der Bundesminister aus, daß die deutsche Antwort an die finnische Regierung ähnlich den Antworten von Freunden sei. Außerdem arbeite die Regierung der Bundesrepublik konstruktiv innerhalb der NATO-Allianz mit, um Elemente zu erkennen, die bei einer ESK zur Sprache gebracht werden könnten. Aber nicht nur Allianz-Partner müßten bei der ESK anwesend sein, sondern auch nichtgebundene und neutrale Länder. Die Konferenz dürfe keine Block-Konferenz werden.

In seinem zweiten Punkt führte der Bundesminister aus, daß er nicht wisse, wann die Konferenz stattfinden werde. In der Zwischenzeit müßten andere bilaterale Schritte getan werden, auch mit der UdSSR. Praktische bilaterale Maßnahmen und Diskussionen über schwierige prinzipielle Dinge müßten nebeneinander hergehen. Als Beispiel nannte der Minister Verhandlungen über Gewaltverzicht in Moskau. Gleichzeitig werde die Bundesregierung jedoch die Haltung anderer Regierungen osteuropäischer Länder beachten. Mit Polen zeige sich eine gewisse Auflockerung, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaft.

Die neue Bundesregierung werde sich zur Gomulka-Rede vom 17. Mai 1969<sup>8</sup> äußern müssen und dabei die Frage der Oder-Neiße aufgreifen. Ebenso werde die Bundesregierung die in nicht spektakulärer Weise eingeleiteten Versuche der ungarischen Regierung, mit ihr ins Gespräch zu kommen, verfolgen.<sup>9</sup>

In seinem dritten Punkt zum Thema Ostdeutschland sagte der Bundesminister, daß eine Europäische Sicherheitskonferenz stark von Anfang an belastet sei, wenn nicht vorher Fortschritte im innerdeutschen Verhältnis zu verzeichnen seien. Dies sei keine Vorbedingung, jedoch erwarte er, daß die Anregung der

<sup>7</sup> Zum Gespräch des Bundesministers Brandt mit Staatsratsvorsitzendem Ceauşescu am 5. August 1967 vgl. AAPD 1967, II, Dok. 293.

<sup>8</sup> Zum Vorschlag des Ersten Sekretärs des ZK der PVAP, Gomulka, vom 17. Mai 1969, einen Grenzvertrag mit der Bundesrepublik zu schließen, vgl. Dok. 172, besonders Anm. 1.

<sup>9</sup> Am 28. Februar 1969 übergab Botschafter z. b. V. Emmel im Rahmen der Verhandlungen mit Ungarn über den Abschluß eines Warenprotokolls für das Jahr 1969 ein Memorandum der Bundesregierung mit dem Vorschlag, Verhandlungen über die Ausübung von Befugnissen zur Erteilung von Paß- und Sichtvermerken durch die Handelsvertretungen aufzunehmen. Am 11. Juli 1969 übermittelte der Leiter der ungarischen Handelsvertretung in Köln, Hamburger, Ministerialdirektor Ruete ein Aide-mémoire, in dem sich die ungarischen Regierung mit Verhandlungen in Budapest einverstanden erklärte. Dazu erläuterte Ministerialdirigent Sahm am 31. Juli 1969, daß wegen der Frage der Einbeziehung von Berlin (West) vor Gesprächsbeginn eine Verständigung über die Form einer Vereinbarung erreicht werden solle. Vgl. Referat II A 5, Bd. 1393.

Am 19. September 1969 teilte Hamburger Ministerialdirektor Ruete mit, daß die ungarische Regierung sich nicht in der Lage sehe, dem Vorschlag der Bundesregierung zu entsprechen. Als Kompromiß könnten beide Seiten sich jedoch formlos darüber verständigen, „daß Handelsvertretungen von bestimmtem Zeitpunkt an Recht haben würden, Sichtvermerke zu erteilen. Dies könne durch ein gentlemen's agreement mit Händedruck besiegelt werden.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 113 an die Handelsvertretung in Budapest; Referat II A 5, Bd. 1393.

Vgl. dazu weiter Dok. 324, Anm. 3.

Bundesregierung aus dem Jahre 1967 zu nicht-diskriminierenden Verhandlungen<sup>10</sup> von Ostdeutschland aufgegriffen werde. Die Ostdeutschen seien keine Menschen einer anderen Nation. Es müsse versucht werden, die beiden Teile einer Nation näher zusammenzubringen. Nur so könne verhindert werden, daß die „querelles allemandes“ die Europäische Sicherheitskonferenz von Anfang an stärkstens belaste. Vielleicht – so meinte der Bundesminister – zeichneten sich auf dem Verkehrssektor und anderswo<sup>11</sup> erste Schritte ab.

*Manescu* erwiderte, daß er den Drang zu nationaler Einheit als „topic“ anerkenne. Die Probleme, die sich aus der Teilung der Nation ergeben, verstehe die rumänische Regierung. Wichtig aber sei die Art der Annäherung, mit der man versuche, das Ziel der nationalen Einheit zu erreichen. Die beiden Teile Deutschlands sollten sich einander annähern. Sie sollten auch miteinander Beziehungen haben. Er stelle die Frage, ob nicht der Bundeskanzler 1967 an die Herstellung solcher Beziehungen gedacht habe. Zwischen den einzelnen Stellen der Bundesrepublik und der DDR müßten Beziehungen hergestellt werden.

Der *Bundesminister* warf hier ein, daß gerade Bonn dies vorgeschlagen habe.

*Manescu* fuhr fort, daß er sich nicht vorstellen könnte, daß Bonn die Dinge, so wie sie sind, nicht wirklich sähe. Bonn müßte doch die richtige Einschätzung haben! Zweifellos seien die Realitäten des Zweiten Weltkrieges nicht gerecht; sie müßten auch nicht bestehen bleiben. Aber man hätte von ihnen auszugehen und mit der Zeit sich gerechtere Realitäten entwickeln lassen. Als Beispiel nannte *Manescu* die Beobachtermission der BRD bei den Vereinten Nationen und meinte, daß auch die DDR einen solchen Beobachterstatus erhalten sollte.

Der *Bundesminister* des Auswärtigen fügte an, daß sicherlich die Bundesregierung nicht alles superklug gemacht habe. Aber er müßte doch feststellen: Bonn habe 1967 Ost-Berlin vorgeschlagen, auf hoher Stelle zusammenzutreffen. Auf dieses Angebot sei Ost-Deutschland bisher nicht eingegangen. Zwei Wochen vor dem 21.8.1968 habe die Volkskammer die Regierung in Pankow zur Benennung eines hohen Beamten autorisiert.<sup>12</sup> Seither jedoch habe sich nichts getan. Vielleicht hätte man in zwei Jahren Diskussionen Fortschritte machen können.

*Manescu* warf ein, daß er sich frage, warum keine Fortschritte erzielt würden. Die Antwort gebe er sich selbst, indem er feststelle, daß die Bundesregierung zwar Vorschläge gemacht habe, die für sie akzeptabel seien, jedoch weniger für die andere Seite. Die Bundesregierung müßte Vorschläge auf den Tisch legen, die die andere Seite gar nicht ablehnen könnte. Lehnte sie solche Vorschläge dennoch ab, so sei sie des bösen Glaubens überführt. Das rumänische Fazit sei demnach, so sagte *Manescu*, die Herstellung direkter Verbindungen zur DDR.

Der *Bundesminister* wiederholte, was er schon vorher gesagt hatte, daß es nämlich nicht an der Bundesregierung liege. *Manescu* kündigte er ein Papier an, in

<sup>10</sup> Vgl. dazu Dok. 97, Anm. 13.

<sup>11</sup> Zu den innerdeutschen Verhandlungen über Verkehrs- und Postfragen am 16. bzw. 19. September 1969 in Ost-Berlin vgl. Dok. 290, Anm. 4 und 5.

<sup>12</sup> Am 9. August 1969 beschloß die Volkskammer der DDR auf Vorschlag des Staatsratsvorsitzenden Ulbricht, hinsichtlich der Gespräche mit der Bundesrepublik den Ministerrat der DDR zu beauftragen, „einen Staatssekretär zur Vorbereitung der Verhandlungen zu bestimmen. Es können auch Verhandlungen zwischen dem Minister für Außenwirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik und dem Minister für Wirtschaft der Bundesrepublik geführt werden.“ Vgl. DzD V/2, S. 1084.

dem alles das aufgeführt werde, was die Bundesregierung seit 1967 unternommen habe, um mit der Regierung des anderen Teils von Deutschland ins Gespräch zu kommen.<sup>13</sup>

Abschließend stellte der Bundesminister Manescu zwei Fragen:

1) Was kann die Bundesregierung über das Treffen Ceaușescu/Tito, das in diesen Tagen stattgefunden hat<sup>14</sup>, wissen?

2) Was kann uns Rumänien zur Politik von Peking mitteilen, was hilfreich sein könnte, die chinesische Politik zu verstehen?

*Manescu* erwiderte auf beide Fragen sehr kursorisch. Das Treffen der beiden Staatschefs galt einem Bauwerk an der Donau und ist geeignet, die Beziehungen der beiden Völker zu fördern. Zur Frage zwei sagte *Manescu*, daß das Treffen von Tschou En-lai mit Kossygin<sup>15</sup> wichtig gewesen sei und man hoffe, daß weitere sowjetisch-chinesische Gespräche stattfänden.

**Referat II A 1, Bd. 1148**

## 299

### Gespräch des Bundesministers Brandt mit dem französischen Außenminister Schumann in New York

22. September 1969<sup>1</sup>

Gespräch des Bundesministers des Auswärtigen Willy Brandt mit dem französischen Außenminister Maurice Schumann am 22. September 1969 in der französischen Mission bei den Vereinten Nationen in New York.

Das halbstündige Gespräch des Bundesministers mit Außenminister Schumann begann mit einer Bemerkung des *Bundesministers* über seine Unterhaltung mit dem Außenminister von Tunesien, Bourgiba, am Tage zuvor.<sup>2</sup> Die beiden

<sup>13</sup> Am 10. Oktober 1969 legte Vortragender Legationsrat I. Klasse van Well eine Zusammenstellung über die „Vorschläge und Angebote der Bundesregierung für Gespräche und Verhandlungen mit der DDR-Führung seit 1967“ vor mit der Bitte, sie dem rumänischen Botschafter Oancea zur Übermittlung an Außenminister Manescu zu überreichen. Vgl. Referat II A 1, Bd. 1148.

<sup>14</sup> Staatspräsident Tito und Staatsratsvorsitzender Ceaușescu trafen sich am 20. September 1969 anlässlich der Fertigstellung eines Donaustaudamms in Kladovo. Dazu berichtete Botschaftsrat Drutschmann, Bukarest, am 24. September 1969, daß sowohl die Tischreden wie auch das Kommuniké „gewisses Rätselraten“ ausgelöst hätten, „zu dessen Klärung auch Rumänen auf Anfrage nicht beitragen“. Es sei aber zu erfahren gewesen, daß sich die Gesprächspartner vor allem über eine stärkere wirtschaftliche Zusammenarbeit unterhalten hätten. Dagegen seien die militärische Zusammenarbeit sowie der Nichtverbreitungsvertrag nicht zur Sprache gekommen. Vgl. den Drahtbericht Nr. 3420; Referat II A 5, Bd. 1380.

<sup>15</sup> Zum Gespräch des Ministerpräsidenten Kossygin mit Ministerpräsident Tschou En-lai am 11. September 1969 in Peking vgl. Dok. 293, Anm. 11.

<sup>1</sup> Durchschlag als Konzept.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Ritzel am 26. September 1969 gefertigt.

<sup>2</sup> Über das Gespräch am 21. September 1969 berichtete Botschafter Böker, New York (UNO), der tunesische Außenminister habe auf die „prekäre Lage“ hingewiesen, „in die Tunesien dadurch gera-

Außenminister waren sich einig, daß geprüft werden soll, wie die von Tunesien angesprochenen Länder dem tunesischen Sicherheitsbedürfnis entsprechen können. Außenminister *Schumann* erwähnte, daß er im Oktober nach Tunis reise.<sup>3</sup> Er werde dort Gespräche aufnehmen.

Auf die Themen Gewaltverzicht und Berlin übergehend führte der *Bundesminister* aus, daß man die beiden hierzu überreichten sowjetischen Papiere<sup>4</sup> im Zusammenhang sehen müsse. Die Sowjetregierung habe einen unpolemischen Ton angeschlagen, keine Grundsatzpositionen aufgegeben und schiene gesprächsbereit. Im Falle des auszuhandelnden Gewaltverzichts mit der Bundesrepublik Deutschland habe sie Verhandlungen in Moskau angeregt. Da die beiden Themen teilweise eine innere Verbindung hätten, sollten die Gespräche – falls sie stattfänden – nach Ort und Zeit koordiniert werden. Damit würde verhindert, daß ein etwaiger sowjetischer Versuch, die westlichen Verhandlungspartner gegeneinander auszumanövrieren, gelänge. Er sei aber nicht für Verhandlungen im Oktober, sondern nur für vorbereitende Schritte in den nächsten Wochen. Verhandlungen könnten vielleicht im November beginnen.

Außenminister *Schumann* bemerkte, daß in der Bonner Vierergruppe über das Berlinthema diskutiert werde.<sup>5</sup> Die Gruppe brauche Weisungen von ihren Regierungen. Frankreich habe es im allgemeinen mit den Berlingesprächen nicht sehr eilig. Doch habe er das Gefühl, daß Großbritannien und die Vereinigten Staaten Wert auf frühzeitige Gespräche legten. Der *Bundesminister*, der vor Schumann mit Außenminister Rogers gesprochen hatte, konnte seinem französischen Kollegen mitteilen, daß auch die amerikanische Seite zur Zeit nicht auf Gespräche dringe.<sup>6</sup> Auch die deutsche Seite dringe jetzt nicht darauf, was er mit seinem Vorschlag, erst im November zu sprechen, habe sagen wollen.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1067*

ten sei, daß Libyen jetzt zum radikalen Lager der arabischen Welt gehöre. Tunesien fühle sich heute in seiner Sicherheit bedroht. Namens der tunesischen Regierung richtete Bourgiba einen inständigen Appell an die Bundesregierung, ihre Hilfe für Tunesien auf allen Gebieten zu verstärken. Tunesien habe aus prinzipiellen Erwägungen seine Zukunft an den Westen gebunden und würde sich notfalls auch nicht scheuen, eine formelle Allianz mit den Westmächten einzugehen, wenn seine Auffassung im Westen geteilt werde, daß das Schicksal Tunesiens die Sicherheit des Westens als Ganzem berühre. Die gleiche Bitte habe er, Bourgiba, kürzlich Debré und in New York Präsident Nixon und Außenminister Rogers vorgetragen und werde sie auch Außenminister Schumann unterbreiten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 980 vom 22. September 1969; VS-Bd. 10091 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>3</sup> Der französische Außenminister Schumann hielt sich vom 19. bis 21. November 1969 in Tunesien auf.

<sup>4</sup> Zu den sowjetischen Aide-mémoires vom 12. September 1969 an die Drei Mächte über eine Verbesserung der Situation von Berlin (West) und der innerdeutschen Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen sowie an die Bundesregierung über den Austausch von bilateralen Gewaltverzichtserklärungen vgl. Dok. 287 bzw. Dok. 293, besonders Anm. 3.

<sup>5</sup> Die Bonner Vierergruppe erörterte am 16. September 1969 das sowjetische Aide-mémoire vom 12. September 1969. Dazu notierte Staatssekretär Duckwitz: „In der Beurteilung der sowjetischen Antwort auf die alliierte Sondierungsaktion waren sich die Botschafter der Alliierten mit unserer Auffassung einig. Sie sehen in dieser Antwort zwar keine besondere Ermunterung, diese Gespräche mit Erfolg fortzusetzen, glauben aber auch, daß den Sowjets daran liegt, dieses Gespräch weiterzuführen. Meiner Auffassung, daß sich die Alliierten auf eine Beschränkung der Gespräche auf West-Berlin nicht einlassen dürften, stimmten sie zu. Ebenfalls fand die amerikanische Anregung, in der Vierergruppe die Bewertung der sowjetischen Antwort zu erörtern und das weitere Vorgehen abzustimmen, Zustimmung.“ Vgl. VS-Bd. 480 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>6</sup> Bundesminister Brandt und der amerikanische Außenminister Rogers trafen sich am 22. September 1969 in New York. Hinsichtlich einer Antwort auf das sowjetische Aide-mémoire vom 12. September 1969 stimmten die Gesprächspartner überein, „daß man die westlichen Absichten in der Bonner

Anschließend bemerkte Außenminister *Schumann*, daß in Großbritannien die Begeisterung für einen Beitritt zur EWG abnehme. Dies zeigten Umfragen in Großbritannien.

Der *Bundesminister*, der sich vorgenommen hatte, in diesem Gespräch mit Schumann keine EWG-Problematik zu vertiefen, äußerte sich zu dieser Zwischenbemerkung von Außenminister Schumann nicht.

Hierauf kam der französische *Außenminister* auf das Problem der Europäischen Sicherheitskonferenz zurück. Gromyko habe sie ihm gegenüber in einem Gespräch erwähnt. Dabei habe er festgestellt, daß die Sowjetregierung keine Einwendungen gegen vorbereitende Maßnahmen habe. Besonders eilig schiene es die Sowjetunion jedoch auch nicht zu haben. Er, Schumann, habe seinem sowjetischen Kollegen gesagt, daß Frankreich die Europäische Sicherheitskonferenz nicht als eine Konferenz erleben möchte, auf der sich zwei Blöcke gegenüberstünden.

Der *Bundesminister* griff das Thema Europäische Sicherheitskonferenz nunmehr auch auf. Er erwähnte, daß Außenminister Waldheim der Auffassung sei, die NATO-Länder seien schon dabei, eine Tagesordnung für diese Konferenz zu diskutieren. Er habe seinen österreichischen Kollegen dahingehend korrigiert, daß man sich in der NATO über Elemente unterhalten werde, die bei der ESK zur Sprache kommen könnten. Von der Diskussion von Tagesordnungspunkten könne noch keine Rede sein.<sup>7</sup>

Außenminister *Schumann* legte dar, daß nach seiner Auffassung die Sowjetregierung im Rahmen der Europäischen Sicherheitskonferenz eine de facto Anerkennung der DDR anstrebe. Daher komme bei der Vorbereitung dem Deutschlandthema größte Bedeutung zu. Deutschland stelle quasi das Herzstück dar.

Der *Bundesminister* griff diese Bemerkung auf und sagte, daß vor der Konferenz versucht werden müsse, das innerdeutsche Verhältnis zu entspannen. Würde dies nicht gelingen, dann würden die „querelles allemandes“ die Konferenz dominieren. Sollte die Konferenz zustandekommen und die beiden Teile Deutschlands auf ihr vertreten sein, dann würde dies die Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland und Berlin nicht berühren. Hierauf erwiderte der französische *Außenminister*, daß dieser Punkt sehr klar gemacht werden müßte. Er werde im November nach Moskau reisen und dort auch über die Europäi-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1068*

Vierergruppe in den kommenden Wochen besprechen werde. Zur Zeit sei nicht viel zu tun. Rogers wiederholte, daß er Gromyko fragen werde, was die Sowjetregierung eigentlich meine. Der Bundesminister unterstützte die Absicht seines amerikanischen Kollegen und fügte hinzu, daß man sich fragen müsse, ob die Unklarheit in den sowjetischen Papieren reine Taktik sei oder ob sie Unsicherheit in der Führung in Moskau reflektiere. Rogers meinte, daß Letzteres sehr wohl der Fall sein könne. Vielleicht reflektierten die Unklarheiten innersowjetische Auseinandersetzungen.“ Vgl. VS-Bd. 10091 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>7</sup> Über das Gespräch vom 22. September 1969 in New York berichtete Botschafter Böker, New York (UNO), ergänzend, daß Bundesminister Brandt dem österreichischen Außenminister Waldheim erklärt habe, er rechne „in absehbarer Zeit“ nicht mit einem Konferenzbeginn: „Allenfalls käme es zu einer vorbereitenden Konferenz. Im Rahmen der NATO hätte man damit begonnen, die vier Themenkomplexe (Gewaltverzicht, Truppenbegrenzungen, nichtmilitärische Möglichkeiten, Deutschland und Berlin) nach Dringlichkeitsstufen zu sichten und dabei auch zu prüfen, inwieweit die ECE sich als Plattform für europäische Gespräche eigne. Dieser Meinungsaustausch werde bis etwa Dezember dauern.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 983; VS-Bd. 10091 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1969.



sche Sicherheitskonferenz sprechen. In seinen Gesprächen in Moskau werde er die Sowjetregierung über ihre Absichten befragen.<sup>8</sup> Der *Bundesminister* fügte hier ein, daß die Sowjetregierung wohl selbst noch keine genauen Vorstellungen über die Europäische Sicherheitskonferenz hätte. Er schließe nicht aus, daß innerhalb der sowjetischen Führung das Thema noch nicht zu Ende gedacht sei. Außenminister Schumann stimmt dieser Auffassung zu.

VS-Bd. 10091 (Ministerbüro)

### 300

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

Z B 6-1-14753/69 geheim

Fernschreiben Nr. 1277

Citissime

Aufgabe: 22. September 1969, 20.00 Uhr<sup>1</sup>

Ankunft: 22. September 1969, 20.53 Uhr

Brosio bat britischen NATO-Botschafter und mich zu sich, um uns über einige Indizien zu unterrichten, die Rückschlüsse auf amerikanische Politik in bezug auf Truppenpräsenz in Europa erlauben.

Er bezog sich vor allem auf ein Gespräch mit dem amerikanischen NATO-Botschafter Ellsworth und dessen Mitarbeiter Garthoff. Ellsworth habe von sich aus das Problem bei einem Frühstück angeschnitten und betont, daß die Politik der Nixon-Administration energisch jeder weiteren Verminderung der amerikanischen Truppenpräsenz in Europa widerstrebe, daß es jedoch einen Druck der öffentlichen Meinung und des Kongresses geben könne, der eine Änderung dieser Politik erzwingen. Garthoff richtete in diesem Zusammenhang an den Generalsekretär die als „rein theoretisch“ bezeichnete Frage, welche Reduktionen vom NATO-Standpunkt aus am ehesten akzeptabel seien, falls Reduktionen unvermeidlich würden:

- 1) Kürzungen der in USA stationierten „dual based forces“?
- 2) Einbeziehung weiterer in Europa stationierter Einheiten in das System der „dual based forces“?

<sup>8</sup> Der französische Außenminister hielt sich vom 9. bis 13. Oktober 1969 in der UdSSR auf. Botschafter Freiherr von Braun, Paris, berichtete am 17. Oktober 1969, Schumann habe ihm mitgeteilt, die Gespräche seien „nicht sehr ergiebig gewesen. Er habe Wert darauf gelegt, den Sowjets die Notwendigkeit der Auflösung der beiden Blocks klarzumachen; über den Passus im Kommuniké, in dem hiervon im Zusammenhang mit der europäischen Konferenz die Rede ist, habe man sich fast einen ganzen Tag mit den Sowjets gestritten. Er habe sich bewußt anders verhalten wollen als Herr Harmel, der mit seinem Gedanken einer vorbereitenden ‚conférence multilatérale‘ einen abwegigen Vorschlag gemacht habe. – Das hätte ja zur Folge gehabt, daß 1) die DDR zur Konferenz zugelassen würde und daß 2) die Sowjets sich zum Sprecher der übrigen Länder des Ostens hätten aufschwingen können. Ihm, Schumann, sei es vielmehr darauf angekommen, daß die Konferenz im Wege einzelner, bilateraler Gespräche vorbereitet werde.“ Die deutsche Frage sei in den Gesprächen „nur einmal erwähnt worden, und zwar von Kossygin, der über die künftige deutsche Bundesregierung gesagt habe, er hoffe, sie werde ‚preuves de réalisme‘ zeigen“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 2608; Referat I A 2, Bd. 1438.

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Behrends am 23. September 1969 vorgelegen.

3) Verminderung der in Europa stationierten Truppenzahl?

4) Kürzung der in USA stationierten „strategischen Reserve“ für Europa?<sup>2</sup>

Brosio wies darauf hin, daß auch im Rahmen der APAG-Diskussion vor einer Woche die amerikanische Vertreterin dort die Diskussion auf das Problem einer möglichen Verminderung der amerikanischen Truppenpräsenz gelenkt habe.<sup>3</sup> Weiterhin gebe es eine neue Studie des „National Security Council“, die sich mit dem gleichen Problem befasse.

Die gegenwärtige Lage sei dadurch gekennzeichnet, daß bis zum Ende des laufenden Fiskaljahres, d.h. bis 1. Juli 1970, relativ klare und stabile „commitments“ bestünden. Allerdings sei auch in diesem Zeitraum ein „amendmemt of appropriation“ möglich, das die Lage verändere. Laird habe bereits öffentlich versprochen, den laufenden Militäretat um 3 Mrd. Dollar zu reduzieren.<sup>4</sup> In Höhe von eineinhalb Mrd. seien die Entscheidungen bereits getroffen; hinsichtlich der noch verbleibenden eineinhalb Mrd. seien die Entscheidungen noch offen. Sie könnten sich möglicherweise auf amerikanische Seestreitkräfte im Atlantik beziehen.

Brosio schloß mit der Bemerkung, daß jedenfalls für das Fiskaljahr 1970/71 alles offen sei und daß er sich daher frage, ob man sich nicht ernsthafter mit dieser Situation befassen müsse. Es spreche vieles dafür, daß für diesen Zeitraum der Druck des Kongresses und der öffentlichen Meinung unwiderstehlich werde.<sup>5</sup>

Britischer Botschafter und ich nahmen Brosios Mitteilungen zur Kenntnis. Burrows warf die Frage auf, ob sich nicht zunächst die Euro-Gruppe mit dem

<sup>2</sup> Am 29. September 1969 übermittelte Botschafter Grewe, Brüssel (NATO), weitere Informationen über das Gespräch mit NATO-Generalsekretär Brosio. Auf Nachfragen, „ob und inwieweit er gemäß ausdrücklicher Instruktion gesprochen habe“, habe der amerikanische NATO-Botschafter Ellsworth geantwortet, „es gebe nur drei Personen, die von seinem Gespräch mit dem Generalsekretär wüßten, nämlich der Präsident, Sonderberater Henry Kissinger und Außenminister Rogers“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1301; VS-Bd. 2752 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>3</sup> Die Herbstsitzung der „Atlantic Policy Advisory Group“ (APAG) fand vom 15. bis 19. September 1969 in Verviers (Belgien) statt. Dazu berichtete Vortragender Legationsrat I. Klasse Sanne am 24. September 1969, die Leiterin des Planungsstabes im amerikanischen Außenministerium, Camps, habe zwar den festen Willen der amerikanischen Regierung zur Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Truppenpräsenz in Europa betont: „Sie hielt es aber für notwendig, daß sich die europäischen Planer auch auf die Möglichkeit einer erheblichen Verminderung der amerikanischen Stationierungstruppen im Laufe der nächsten Dekade einstellen. Geprüft werden sollte nach ihrer Meinung, welches die Reaktionen der Sowjetunion sein könnten; welches die Reaktionen der Westeuropäer sein müßten; ob und wie die Strategie des Bündnisses geändert werden sollte. Außerdem wies sie erneut darauf hin, daß schon kleine Zeichen eines stärkeren Kooperations- und Verteidigungswillens der Westeuropäer es der US-Regierung erleichtern würden, dem Druck des Senats auf Truppenreduzierungen zu widerstehen.“ Vgl. VS-Bd. 11579 (Planungsstab); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>4</sup> Zu den Ausführungen des amerikanischen Verteidigungsministers Laird vom 21. August 1969 vgl. Dok. 269, besonders Anm. 2.

<sup>5</sup> Botschafter Grewe, Brüssel (NATO) berichtete am 29. September 1969 ergänzend, daß es nach Auffassung des NATO-Generalsekretärs Brosio sogar noch im laufenden amerikanischen Haushaltsjahr zu einer Streitkräftereduzierung in Europa kommen könne, wenn der Truppenabbau in Vietnam nicht in dem ursprünglich erhofften Tempo und Umfang möglich werde: „Rein prozedural gesehen, biete die erforderliche Billigung der ‚appropriations‘ durch den Senat auch im laufenden Jahr immer noch Ansatzpunkte zu Kürzungsanträgen der Mansfield-Fulbright-Gruppe. Brosio glaubt, daß die amerikanische Truppenpräsenz sich zum ernstesten und dringlichsten Thema der NATO in den nächsten Monaten entwickeln werde. Er neigt zu der Auffassung, daß die NATO nicht mehr lange einer Diskussion dieses Themas mit den Amerikanern werde ausweichen können.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1301; VS-Bd. 2752 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1969.

Problem befassen solle. Ich beschränkte mich auf eine allgemeine Warnung vor Gesprächen, die der amerikanischen Regierung das Gefühl vermitteln würden, die NATO beginne bereits, sich mit einer substantiellen Verminderung der amerikanischen Truppenpräsenz als etwas Unabänderlichem abzufinden.

Ich gebe zu erwägen, ob der Herr Bundesaußenminister in seinem Gespräch mit Außenminister Rogers das Problem in geeigneter Weise berühren sollte.<sup>6</sup>

[gez.] Grewe

VS-Bd. 1307 (II A 7)

301

### Aufzeichnung des Planungsstabs

PI - 82.01/01-578<sup>I</sup>/69 VS-vertraulich

24. September 1969<sup>1</sup>

Entwurf

Vorschlag für eine westliche Position zur ESK, die den deutschen Vorstellungen entspricht (Fassung vom 18.9.1969)

Eine westliche Position zum Vorschlag des Ostblocks, eine Europäische Sicherheitskonferenz abzuhalten<sup>2</sup>, muß zwar die Motive und Ziele des Ostens berück-

<sup>6</sup> Zum Gespräch des Bundesministers Brandt mit dem amerikanischen Außenminister am 22. September 1969 in New York vgl. bereits Dok. 299, Anm. 6.

Hinsichtlich der Stationierung amerikanischer Truppen in der Bundesrepublik führte Brandt gegenüber Rogers aus: „Insbesondere dem amerikanischen Senat sollte immer wieder klargemacht werden, daß unilaterale Rückzüge im Westen die Chancen einer beiderseitigen Korrektur verminderten. Außerdem müsse die amerikanische militärische Präsenz in der Bundesrepublik Deutschland in Verbindung mit den Offset-Zahlungen gesehen werden. Hierauf erwiderte der amerikanische Außenminister, daß die Administration keine Truppenreduzierungen plane. Der Präsident bleibe bei seiner Zusage, die er während seiner Europareise nach Antritt seines Amtes gemacht habe. In den nächsten zwei Jahren sehe er keine Truppenvermindierungen. Falls solche später einmal ins Auge gefaßt würden, dann nur nach rechtzeitigen Konsultationen. Die NATO dürfe nicht geschwächt werden.“ Vgl. VS-Bd. 10091 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung war Grundlage einer Besprechung der Arbeitsgruppe „Europäische Sicherheitskonferenz“ vom 30. September 1969 und ging als Teil B in deren Abschlußbericht ein. Die Arbeitsgruppe, die auf Weisung des Bundesministers Brandt vom 11. Juni 1969 eingesetzt wurde, stand unter der Leitung des Ministerialdirigenten Sahm. Die abschließende Studie „Überlegungen zum Vorschlag einer Europäischen Sicherheitskonferenz“ legte Ministerialdirektor Ruete am 10. Oktober 1969 vor: „In ihrem ersten Teil A werden verschiedene Aspekte des Budapester Appells und der mit ihm zusammenhängenden Probleme analysiert und die für uns besonders bedeutsame Frage der Teilnahme der DDR eingehend untersucht. In Teil B wird versucht, eine westliche Position zu entwickeln, die nach Absprache in der NATO Grundlage für das weitere Verhalten der Bundesregierung und der Verbündeten in dieser Frage sein kann.“ Die Studie entwickle keine Modelle für theoretisch denkbare oder politisch wünschenswerte Sicherheitssysteme und gehe nicht auf den von der NATO zu erarbeitenden Themenkatalog für Ost-West-Gespräche ein. Sie befasse sich auch nicht mit Sicherheitsmaßnahmen vorwiegend militärischer Art. Vgl. VS-Bd. 4466 (II A 5); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>2</sup> Zum Vorschlag des Warschauer Pakts vom 17. März 1969 über die Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz (Budapester Appell) vgl. Dok. 116, besonders Anm. 2.

sichtigen. Sie darf sich aber nicht in erster Linie an ihnen orientieren. Unabhängig davon, ob die Sowjetunion den Vorschlag überhaupt ernst meint, ob die Budapester Vorschläge „teilbar“ sind oder ob die Ausklammerung der Deutschland-Frage möglich ist, muß der Westen seine eigenen Zielvorstellungen entwickeln und vertreten.

Die Bundesregierung bekennt sich zusammen mit ihren wichtigsten Verbündeten zu vier „Grundsätzen“ für die Führung von Sicherheitsdiskussionen zwischen Ost und West:

- keinerlei Bedingungen für Konferenzen und Vorkonferenzen
- deren gründliche Vorbereitung
- begründete Aussicht, daß auf ihnen nützliche Ergebnisse erzielt werden
- gleichberechtigte Teilnahme der USA und Kanadas von Anbeginn.

Diese Grundsätze müssen ergänzt werden durch Vorschläge zum Procedere und zum Inhalt einer ESK.

#### 1) Ziel einer ESK

Im Gegensatz zu östlichen Vorstellungen, nach denen eine ESK in erster Linie der Durchsetzung sowjetischer Ziele zu dienen hat, muß eine ESK, die dieser Bezeichnung gerecht werden will, sich vor allem mit wirklichen Sicherheitsproblemen befassen, d. h. mit Maßnahmen, die die europäischen Staaten untereinander vor Gewaltanwendung, Gewaltandrohung und indirekte Züge von Gewalt tragender politischer Einmischung schützen (Sicherheit voreinander).

Allerdings wird es in absehbarer Zeit nicht zu einem institutionalisierten neuen Europäischen Sicherheitssystem kommen; eine ESK mit so ehrgeizigem Ziel müßte scheitern. Obwohl die Konturen eines anderen als des heutigen Sicherheitssystems noch nicht oder nur undeutlich erkennbar sind, lassen sich aber Maßnahmen finden, die heute bereits praktikabel sind, die Sicherheit in Europa vermehren und dem jetzigen wie allen denkbaren künftigen Sicherheitssystemen konform sind. Eine ESK wird daher Beiträge zu einem Europäischen Sicherheitssystem leisten können.

Kann eine ESK also nur als Schritt zu einem neuen Sicherheitssystem verstanden werden, so stellt ein solches Sicherheitssystem auch seinerseits kein Endziel dar, sondern lediglich eine Stufe zu einer dauerhaften und gerechten europäischen Friedensordnung, für die es nach Anlage und Inhalt politische und sicherheitspolitische Voraussetzungen schaffen soll.

#### 2) Teilnehmer an einer ESK

Von Anfang an teilnahmeberechtigt müssen außer allen europäischen Staaten die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten sein, die aus politischen, rechtlichen und militärischen Gründen Anspruch auf Mitwirkung bei der Regelung von Sicherheitsproblemen in Europa haben.

- Politisch: Ohne Mitwirkung der Weltmächte USA und Sowjetunion kann eine Europäische Sicherheitskonferenz, geschweige denn ein Sicherheitssystem, weder zustande kommen noch funktionieren. Aus eigenem Interesse und nach objektiven Gegebenheiten ist ihr Schicksal von dem Europas nicht zu trennen.

- Rechtlich: Die USA und die Sowjetunion nehmen – ein Ergebnis des Zweiten Weltkrieges und der seither geschaffenen Vereinbarungen – auch rechtlich besondere Pflichten und Rechte in Europa wahr.
- Militärisch: Die USA und die Sowjetunion sind durch Bündnisaktivitäten und -verpflichtungen und insbesondere durch die Stationierung von Truppen außerhalb ihrer Landesgrenzen in Europa präsent.

Ohne den Unterschied zu verkennen, gilt dies entsprechend auch für Kanada als Mitglied des Nordatlantischen Bündnisses.

### 3) Deutschland-Frage

Nach übereinstimmender Auffassung in den westlichen, neutralen und auch in den osteuropäischen Ländern ist ein wichtiges Ziel der sowjetischen Vorschläge, die DDR in Europa durch eine „gleichberechtigte“ Teilnahme an Verhandlungen aufzuwerten und schon durch das Prozedurale materielle Vorteile zu erringen. Eine Regelung des Verhältnisses zwischen den beiden Teilen Deutschlands ist jedoch schon vor der Konferenz notwendig,

- weil nur so die Voraussetzungen für eine Teilnahme der von der großen Mehrheit der europäischen Staaten nichtanerkannten DDR geschaffen werden können,
- weil die Erörterung der hiermit verbundenen Fragen auf der Konferenz selber diese von ihrem eigentlichen Thema, den Sicherheitsproblemen, abhalten würde,
- weil aller Voraussicht nach die Erörterung dieser Fragen auf der Konferenz ihr Scheitern zur Folge haben müßte, und weitgehende Einigkeit darüber besteht, daß ein solches Scheitern weitaus nachteiliger wäre als ein Nichtzustandekommen der Konferenz.

Hierdurch wird keine Vorbedingung gesetzt, sondern nur der allgemein akzeptierte Grundsatz angewandt, daß eine Konferenz gründlicher Vorbereitung bedarf. Angesichts der Rechte und Verpflichtungen der Vier Mächte für Deutschland wird eine Regelung ohne ihre Zustimmung oder Mitwirkung nicht zustande kommen; in erster Linie wird diese Regelung jedoch zwischen den beiden Teilen Deutschlands auszuhandeln sein.

Die SED-Führung hat sich wiederholt heftig gegen unseren Vorschlag innerdeutscher Verhandlungen ausgesprochen und ihn als „Vorbedingung“ für eine ESK zu disqualifizieren versucht. Es hängt von dem Interesse der Sowjetunion und der übrigen Warschauer Pakt-Staaten an einer ESK ab, ob sie der DDR erlauben werden, mit diesem Argument den Weg zu einer ESK auf die Dauer zu blockieren. Es wird aber auch darauf ankommen, wie deutlich wir und unsere Verbündeten unsere Überzeugung machen, daß ohne eine vorhergehende Regelung des Verhältnisses der beiden Teile Deutschlands die Voraussetzungen für eine ESK nicht gegeben sind. Es wird schließlich darauf ankommen, was für Regelungen der DDR angeboten werden können.

### 4) Vorbereitung

Es wird auch im übrigen einer großen Zahl von zwei- oder sogar mehrseitigen Begegnungen bedürfen, um zwischen den möglichen Teilnehmern zu klären, welche Sachfragen auf einer ESK behandelt werden können. So wie hinsicht-

lich der Ziele einer Sicherheitskonferenz (vergleiche oben unter 1) der Vorwurf vermieden bleiben muß, durch überstürzte und perfektionistische Forderungen das Zustandekommen oder den Erfolg einer Konferenz zu gefährden, kann allerdings auch ihre Vorbereitung nicht bis zur Substanz von Sicherheitsvereinbarungen durchgeführt werden. Wir können angesichts der entgegengesetzten sowjetischen Interessenlage nicht damit rechnen, daß dies gelänge. Bestünde der Westen darauf, alle wesentlichen Sachfragen vor Beginn einer solchen Konferenz zu klären, würde er der östlichen Propaganda die Behauptung erleichtern, der Westen sei an einer ESK nicht interessiert. Wir würden dadurch der Sowjetunion ein Abrücken von ihrem eigenen Vorschlag erleichtern und ihr das Risiko abnehmen, das eine ESK für ihre Blockpolitik bedeutet.

Unabhängig von dem Ziel einer ESK können aber schon die zur Vorbereitung gehörenden Gespräche zu nützlichen Klärungen und zu partiellen Ergebnissen führen. Diese Kontakte sind daher zur Entwicklung der Ost/West-Beziehungen auch dann wertvoll, wenn es zu einer Konferenz nicht kommen sollte. Für die zu erörternden Themen ist im Nordatlantischen Bündnis eine „list of issues“ (Themenkatalog) aufgestellt worden (NATO Confidential CM (69) 34), die durch ein weiteres Papier hinsichtlich der Priorität und der Verhandlungsreife dieser Themen ergänzt wird.<sup>3</sup>

#### 5) Vorkonferenz

Insbesondere von östlicher Seite wird gelegentlich erklärt, der eigentlichen ESK könne eine – möglichst bald einzuberufende – Vorkonferenz etwa in Form eines Außenminister-Treffens vorangehen. Offensichtlich wirft eine Vorkonferenz weitgehend – z. B. hinsichtlich des Teilnehmerkreises – dieselben Probleme auf wie die ESK selbst. Eine solche Vorkonferenz kann nicht mehr als vorbereitende Maßnahme im Sinne von Ziffer 4 angesehen werden; sie wird vielmehr von uns und unseren Verbündeten praktisch ebenso wie die Hauptkonferenz zu behandeln sein.

Anders und je nach Lage des Falles zu beurteilen wären vorbereitende Konferenzen, die sich mit beschränktem Teilnehmerkreis auf regionale Probleme konzentrieren, wobei nicht nur an Deutschland (siehe 3) sondern z. B. auch an Gibraltar, Zypern und ähnliche Komplexe in Ost und West zu denken wäre.

#### 6) Sachfragen einer ESK

Der umfangreiche Teilnehmerkreis einer ESK und die Tiefe der zwischen Ost und West noch bestehenden Gegensätze machen es unwahrscheinlich, daß eine Konferenz in wenigen Wochen substantielle Ergebnisse erzielen kann. Dies gilt besonders deshalb, weil selbst eine gründliche Vorbereitung nicht zu „unterschriftsreifen“ Vorergebnissen führen kann (siehe 4). Es erscheint daher richtiger, daß sich die Konferenz auf allgemeinere Resolutionen und Absichtserklärungen konzentriert und die Einzelheiten einem oder mehreren Ausschüssen überträgt, die ihre Arbeiten auch nach Schluß der Konferenzen fortsetzen und gegebenenfalls zu permanenten Institutionen werden können. Falls diese Ausschüsse später nicht zu Ergebnissen gelangen, wäre wenigstens die Konferenz

<sup>3</sup> Zu den Beratungen innerhalb der NATO über einen Themenkatalog für Ost-West-Gespräche vgl. Dok. 297, Anm. 16.

selbst nicht gescheitert. Eine erfolglose ESK wäre ein ernster Rückschlag für die westliche Entspannungspolitik.

#### A) Politische Sicherheit

a) Wir könnten vorschlagen, einen europäischen Außenministerrat zu konstituieren, der die Probleme der politischen Sicherheit in Europa auf periodischen Treffen erörtert. Dieser Außenministerrat, der bei Bedarf ein eigenes Sekretariat erhalten könnte, wäre als Perpetuierung der ESK vorstellbar; er würde jedenfalls geeignet sein, die Berichte der auf der Konferenz eingesetzten Ausschüsse entgegenzunehmen und ihre Tätigkeit zu lenken. Er käme auch für Schlichtungsfunktionen in Betracht. Mit diesem Rat würde, wie bei der ECE auf wirtschaftlichem Gebiet, im politischen Bereich eine gesamteuropäische, Ost und West verbindende Institution geschaffen (der Europarat kommt hierfür derzeit kaum in Betracht).

Ein solcher Vorschlag dürfte in Osteuropa Sympathien finden. Allerdings ist nicht zu erwarten, daß der Rat, falls der Vorschlag überhaupt akzeptiert wird, zu großen Ergebnissen kommt; vielmehr ist zu befürchten, daß in ihm zeitraubende, unfruchtbare und unerfreuliche Debatten stattfinden. Dennoch fragt sich, ob diese Nachteile nicht in Kauf genommen werden könnten.

b) Der Westen sollte den Entwurf eines Vertrages vorlegen, dessen Unterzeichner sich verpflichten, gegeneinander auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt zu verzichten und die Prinzipien der Souveränität, der nationalen Unabhängigkeit, der Gleichberechtigung, der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten und der territorialen Integrität zu achten.

Die sinnvolle Ausgestaltung eines solchen europäischen Vertrages wird erfordern, daß er sich nicht auf die Wiederholung von Bestimmungen, etwa der Satzung der Vereinten Nationen, beschränkt, sondern sie nach Möglichkeit konkretisiert und anreichert. Es würde sich demnach um die Kombination eines Gewaltverzichtsvertrages und eines „Code of Good Conduct“ (I,1 und 2 des NATO-Themenkataloges) zu handeln haben.

Das Streben nach einem solchen Verträge, der im Idealfalle auf eine europäische Magna Charta zielt, würde Bemühungen um den bilateralen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen nicht hindern, sondern sogar eine logische Ergänzung zu ihnen darstellen.

c) Obwohl wir grundsätzlich vermeiden wollen, aus einer ESK eine „Deutschland-Konferenz“ zu machen, wird sich eine Erörterung der Deutschen Frage nicht ganz vermeiden lassen. Abgesehen davon, daß sie vom Osten in die Konferenz eingeführt werden wird, haben auch wir ein Interesse daran, sie als „Merkposten“ zu behandeln und dadurch deutlich zu machen, daß, ungeachtet aller sonstigen Regelungen, die Deutsche Frage ein offenes Problem ist. Andererseits wird eine Zuständigkeit der ESK für die Deutsche Frage nicht anerkannt werden können; die Konferenz würde vielmehr von der Verantwortung der Deutschen und der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes auszugehen haben.

Ein westlicher Resolutionsentwurf hätte diese Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Der Wortlaut des Entwurfs würde im übrigen von der Regelung abhängen, die schon vor der Konferenz (Ziffer 3) getroffen worden ist. Zu denken wäre an eine Empfehlung an die Vier Mächte und die beiden deutschen Teile, innerhalb

Deutschlands und für Deutschland solche Maßnahmen zu treffen, die die Beziehungen der beiden deutschen Teile untereinander und nach außen bis zu einer Lösung der Deutschen Frage regeln.

#### B) Militärische Sicherheit

Der Westen sollte die Bildung eines permanenten Abrüstungsausschusses für Europa fordern. Dieser Ausschuß wäre einer der oben erwähnten von der Konferenz einzusetzenden Ausschüsse. Gegebenenfalls könnten regionale Unterausschüsse gebildet werden; die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion müßten jedenfalls maßgeblich beteiligt sein.

Der Ausschuß hätte vor allem die Frage einer beiderseitigen ausgewogenen Truppenverminderung zu untersuchen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Darüber hinaus könnte er andere, u. a. auch regionale Maßnahmen, zur Vermehrung der militärischen Sicherheit prüfen, die von West und Ost als verhandlungsfähig akzeptiert werden.

#### C) Wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit, Liberalisierung der Beziehungen

Der Westen muß den Teil des Budapester Appells vom 17. März 1969, der die Notwendigkeit einer Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit herausstellt, begrüßen und dem Gedanken, daß ein dauerhaftes System der europäischen Sicherheit Grundlage für gemeinsame Projekte auf wirtschaftlichem, technologischem und wissenschaftlichem Gebiet sein könne, zustimmen. Umgekehrt ist aber hervorzuheben, daß eine Verstärkung der naturgemäß vor allem bilateralen Beziehungen auf diesen Gebieten günstigere Voraussetzungen für eine Annäherung im politischen und sicherheitspolitischen Bereich schaffen kann und deshalb schon im vorbereitenden Stadium wichtig ist. Hierbei genügt nicht mehr der bloße Austausch von Gütern oder Leistungen; es wird sich vielmehr zunehmend um Kooperation im weitesten Sinne handeln müssen.

Welche Themen auf wirtschaftlichem, technologischem, wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet für Ost/West-Gespräche in Frage kommen (NATO-Themen-Katalog, Beschluß der Ministerkonferenz der NATO vom 10./11. April 1969<sup>4</sup>), muß im Rahmen der NATO abschließend geklärt werden. Es wird sich dabei vor allem auch um Fragen handeln, die zum Komplex der Umweltgestaltung gehören. Dabei ist zu prüfen, welche Projekte für eine multilaterale Zusammenarbeit in Frage kommen und welche Gremien hierfür geeignet sind. Eine multilaterale Zusammenarbeit mit dem Osten darf nicht dazu führen, daß die sowjetische Position im COMECON verstärkt wird oder westliche Organisationen vom Osten unterwandert und funktionsunfähig werden.

Neben anderen, bereits bestehenden Organisationen, welchen der Osten angehört, sollte vor allem die ECE verstärkt als Forum für wirtschaftliche und wissenschaftlich-technologische Ost/West-Kontakte herangezogen werden. (Eine erhöhte Aktivität in der ECE wird in verstärktem Maße das Problem einer Beteiligung der DDR aufwerfen, so daß die unter 3) behandelte Klärung des Verhältnisses zwischen den beiden Teilen Deutschlands auch insoweit schon vor einer ESK an Aktualität gewinnt.) Daneben sollte der Westen jedoch auch auf

<sup>4</sup> Zum Kommuniqué der NATO-Ministerratstagung in Washington vgl. Dok. 146, Anm. 18.



eine Verstärkung der bilateralen Zusammenarbeit mit dem Osten Wert legen. (Zusatz von Referat III A 2: Gleichzeitig sollte die Europäische Gemeinschaft um die Verwirklichung einer gemeinsamen Politik auch gegenüber dem Osten bemüht bleiben.)

Eigene Vorstellungen sollte der Westen hinsichtlich der Kooperation auf wissenschaftlich-technologischem Gebiet entwickeln.

Seinen guten Willen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit sollte der Westen bekunden, indem er eine Resolution vorschlägt, durch welche die Beteiligten aufgefordert werden, ihre Bemühungen um die Vertiefung der bestehenden Kontakte und die Liberalisierung des Handels zu verstärken.

Auf einer ESK würden die sicherheitspolitischen Probleme und die der wirtschaftlichen, technologischen usw. Zusammenarbeit parallel zu behandeln sein.

VS-Bd. 4466 (II A 5)

## 302

### Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse van Well

II A 1-83.10-1885/69 geheim

25. September 1969

Betr.: Berlin- und Deutschlandinitiative der Drei Mächte gegenüber der Sowjetunion<sup>1</sup>

Botschafter Bahr unterrichtete mich, daß der Herr Minister folgendes weitere Vorgehen wünsche:

1) Der Minister habe in New York mit den Außenministern der drei Westmächte vereinbart, daß den Sowjets zunächst eine inhaltlich positive Antwort erteilt werden soll.<sup>2</sup> (Der amerikanische Botschaftsrat Dean bemerkte bei der gestrigen Konsultationsbesprechung<sup>3</sup>, daß diese Antwort eventuell auch mündlich bei den Gesprächen der drei Außenminister mit Gromyko in New York erteilt werden könne.) Die Aufnahme des vorgesehenen Meinungsaustauschs mit den

<sup>1</sup> Zur sowjetischen Antwort vom 12. September 1969 auf die Sondierungen der Drei Mächte wegen einer Verbesserung der Situation von Berlin (West) und der innerdeutschen Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen vgl. Dok. 287.

<sup>2</sup> Für das Gespräch des Bundesministers Brandt mit dem französischen Außenminister Schumann am 22. September 1969 vgl. Dok. 299.

Zum Gespräch von Brandt mit dem amerikanischen Außenminister Rogers am 22. September 1969 vgl. Dok. 299, Anm. 6, und Dok. 300, Anm. 6.

Zum Gespräch von Brandt mit dem britischen Außenminister Stewart, das ebenfalls am 22. September 1969 stattfand, notierte Staatssekretär Duckwitz, daß vor allem die Frage eines britischen EG-Beitritts besprochen worden sei: „Die unerwartete Anwesenheit des niederländischen Außenministers Luns verhinderte eine Erörterung bilateraler Themen.“ Vgl. die Aufzeichnung vom 26. September 1969; VS-Bd. 4342 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>3</sup> Zur Sitzung der Bonner Vierergruppe am 24. September 1969 vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete vom 25. September 1969; VS-Bd. 4386 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1969.

Sowjets solle bis November hinausgezögert werden. Die Gespräche sollten dann in Moskau gleichlaufend mit den deutsch-sowjetischen Gesprächen über Gewaltverzicht durchgeführt werden. Dies sei ratsam, um den Sowjets die Möglichkeit zu nehmen, den einen gegen den anderen auszuspielen. Auch sollte dadurch die bestmögliche Koordination auf westlicher Seite gewährleistet werden. (Dean betonte gestern, dies bedeute nicht, daß die Koordination der westlichen Position in Moskau vorgenommen werde; vielmehr gehe seine Seite davon aus, daß dies in der Bonner Vierergruppe erfolge.) Die Minister hätten weiterhin vereinbart, daß die Bonner Vierergruppe unverzüglich beginnen solle, die gemeinsame Position zu entwerfen.

2) Der deutsche Vertreter in der Vierergruppe solle darauf hinarbeiten, daß die drei Westmächte mit den Sowjets folgendes Arrangement treffen:

a) Bestätigung des Status von Berlin:

- mindestens der Vier-Mächte-Vereinbarungen der Nachkriegszeit bezüglich Berlins,
- wenn möglich, Akzeptierung bzw. Respektierung der gegenwärtigen Lage hinsichtlich des Verhältnisses West-Berlins zum Bund.

b) Appell der Vier Mächte an die beiden deutschen Seiten, unter Zugrundelegung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte Vereinbarungen über Verbesserungen auf den Zugangswegen nach Berlin zu schließen.

c) Streng vertrauliche Absprache, wonach die Drei Mächte die Bundesregierung bitten, gewisse Aktivitäten des Bundes in Berlin einzustellen, bei gleichzeitiger Einwirkung der Sowjetunion auf die DDR, die Vereinbarungen zu b) abzuschließen.<sup>4</sup>

Hiermit über Herrn Dg II A<sup>5</sup> Herrn D II<sup>6</sup> vorgelegt.

van Well

VS-Bd. 4386 (II A 1)

<sup>4</sup> Am 28. Oktober 1969 unterbreitete Ministerialdirektor Ruete zur Vorlage in der Bonner Vierergruppe Vorschläge für eine Antwort der Drei Mächte auf das sowjetische Aide-mémoire vom 12. September 1969 über Berlin-Fragen. Darin wurde vorgeschlagen, daß das Ziel der auf Botschafter-Ebene in Moskau zu führenden Gespräche in einer Vier-Mächte-Erklärung zur Sicherung der Zugangswege nach Berlin (West) bestehen werde. Ferner sollten die Bewohner von Berlin (West) dieselben Möglichkeiten zur Einreise nach Ost-Berlin erhalten wie Reisende aus der Bundesrepublik und dem westlichen Ausland. Die direkten Telefonverbindungen zwischen Berlin (West) und Ost-Berlin müßten wiederhergestellt werden. Schließlich sollten die Vier Mächte eine Einigung darüber erzielen, „daß die diskriminierende Behandlung der Bevölkerung und der Wirtschaft der westlichen Sektoren Berlins durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten beendet wird“. In diesem Zusammenhang seien insbesondere die Einbeziehung von Berlin (West) in internationale Verträge sowie Fragen des Wirtschafts- und Handelsverkehrs und des Kulturaustausches zu erörtern. Vgl. VS-Bd. 2075 (201); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>5</sup> Hat Ministerialdirigent Sahm am 25. September 1969 vorgelegen.

<sup>6</sup> Hat Ministerialdirektor Ruete am 25. September 1969 vorgelegen.