

## Aufzeichnung des Ministerialdirektors Frank

**I B 1-84.10/30-14/69 streng geheim**

**5. Dezember 1969<sup>1</sup>**

Betr.: Außenbeziehungen der DDR (Mitgliedschaft der DDR in internationalen staatlichen Organisationen)

Aufgrund der Chefbesprechung, die am 21. November 1969 unter Vorsitz des Herrn Bundesaußenministers stattgefunden hat (Teilnehmerliste s. Anlage<sup>2</sup>), werden folgende Punkte für eine Besprechung unter Vorsitz des Herrn Bundeskanzlers und der Beteiligung der Fraktionsvorsitzenden<sup>3</sup> vorgeschlagen:

1) Die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch dritte Staaten erschwert das langfristige Ziel, eine friedensvertragliche Regelung für Gesamtdeutschland auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts offenzuhalten.

Eine etwaige Reaktion auf die Aufnahme diplomatischer Beziehungen eines dritten Landes mit der DDR wird sich gegebenenfalls nach unseren eigenen politischen Interessen zu richten haben. Ein Automatismus der Reaktion wird abgelehnt.

2) Im Bereich der internationalen staatlichen Organisationen werden wir in Zukunft die Mitgliedschaft der DDR nicht mehr zu verhindern suchen. Damit können wir eine Weiterentwicklung unserer bisherigen Deutschland-Politik deutlich machen, die sich auf die Begriffe des „geregelten Nebeneinanders“ und des „friedlichen Wettbewerbs“ der beiden Staaten in Deutschland stützt. Einer ohnehin drohenden Entwicklung greifen wir vor und machen uns die Mitgliedschaft der DDR in internationalen staatlichen Organisationen in der Weise zunutze, daß wir dort für das Zustandekommen eines geregelten Nebeneinanders eintreten.

3) Die Bundesregierung ist daran interessiert, die ohnedies unvermeidliche Entwicklung nicht passiv hinzunehmen, sondern aktiv zu gestalten. Sie wird daher einen Beschuß fassen, bevor es erstmals zur Aufnahme der DDR in eine VN-Sonderorganisation gekommen sein wird. (Nächster möglicher Termin für einen Aufnahmeantrag: Generalversammlung der Weltgesundheitsorganisation im

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde am 5. Dezember 1969 von Ministerialdirektor Frank über Staatssekretär Duckwitz an Bundesminister Scheel geleitet. Dazu vermerkte er: „Als Anlage lege ich eine Aufzeichnung vor, die das Ergebnis der Chefbesprechung zusammenfaßt und als Unterlage für die Be- sprechung bei dem Herrn Bundeskanzler dienen soll.“

Hat Duckwitz am 6. Dezember 1969 vorgelegen, der handschriftlich für Scheel vermerkte: „Ich bin nach wie vor – im Gegensatz zu Herrn Minister Ehmke – der Ansicht, daß wir dieses große ‚Handelsobjekt‘ den Alliierten bei ihren Gesprächen in Moskau (oder Berlin) ‚zu Hand‘ geben sollten. Das ‚Einzuhandelnde‘ kann sich rebus sic stantibus nur auf Berlin bzw. Verkehr zwischen BRD und DDR beziehen.“

Hat Scheel am 7. Dezember 1969 vorgelegen.

<sup>2</sup> Dem Vorgang beigelegt. An der Besprechung nahmen neben Bundesminister Scheel die Bundesminister Ehmke und Franke, die Staatssekretäre Duckwitz und Harkort, Parlamentarischer Staatssekretär Dahrendorf, Ministerialdirektor Frank, Vortragender Legationsrat I. Klasse Lahn und Ministerialrat Hofmann teil. Vgl. VS-Bd. 3600; B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>3</sup> Rainer Barzel (CDU/CSU); Wolfgang Mischnick (FDP); Herbert Wehner (SPD).

Mai 1970<sup>4</sup>). Die Abstimmungsergebnisse in den Vereinten Nationen in bezug auf die Wiener Formel<sup>5</sup> (Beitrittsregelung zu internationalen Konventionen) verschlechtern sich in letzter Zeit. Die sich daraus für die Bundesregierung ergebende Möglichkeit, sich „überrollen zu lassen“ und sich den Beitritt der DDR aufzudrängen zu lassen, wird abgelehnt.

- 4) Es muß vermieden werden, daß die Hinnahme einer DDR-Mitgliedschaft in internationalen staatlichen Organisationen durch die Bundesregierung als eine Zustimmung durch Konkludenz interpretiert werden kann (Stimmenthaltung bei Aufnahmeanträgen der DDR und disclaimer).
- 5) Die Frage der Aufnahme der beiden Staaten in Deutschland in die Vereinten Nationen dürfte sich erst zu einem späteren Zeitpunkt stellen. Im Falle eines „package deal“ ist zu beachten, daß daraus nicht eine indirekte Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik konstruiert werden kann. Auch die Mitwirkung der Alliierten bei der Aufnahme der DDR (Verzicht auf Veto im Sicherheitsrat) muß sorgfältig geprüft werden.
- 6) Es soll versucht werden, die Bereitschaft zur Hinnahme der DDR-Mitgliedschaft in internationalen staatlichen Organisationen, den Verzicht auf das TTD-System und eine entsprechende Regelung der Flaggen- und Hymnen-Frage in die Verhandlungen mit dem Osten einzuführen, um nach Möglichkeit eine Gegenleistung zu erhalten:
  - a) Mit der Sowjetunion: Wahrscheinlich wird sich die Sowjetunion in formellen Verhandlungen für unzuständig erklären und an die DDR verweisen.
  - b) Mit der DDR: Wahrscheinlich wird sie keine Gegenleistung erbringen, es sei denn, sie betrachte die baldige Mitgliedschaft in VN-Sonderorganisationen als einen bedeutenden Fortschritt in ihrem Anerkennungsstreben.
  - c) Inoffizielle Sondierungen in Moskau und Ostberlin.
- 7) Das Vorgehen muß mit den drei Alliierten und im NATO-Rat konsultiert werden, um den potentiell vorhandenen Verdacht eines deutschen Alleingangs nicht aufkommen zu lassen. Auch müssen mögliche Konsequenzen für die Stellung und Sicherheit Berlins bedacht werden.
- 8) Die deutsche und internationale Öffentlichkeit muß in geeigneter Weise mit der neuen Politik vertraut gemacht werden. Dabei kommt es darauf an, daß die Zulassung der DDR zu Internationalen Organisationen als eine Voraussetzung für den friedlichen Wettbewerb der beiden Staaten in Deutschland dargestellt wird. Wir suchen diesen Wettbewerb mit der DDR überall da, wo er zu haben ist. Neben dem direkten Dialog der beiden Staaten in Deutschland werden sie in Internationalen Organisationen in einen friedlichen Wettbewerb treten. Die internationale Welt wird sich dann direkt davon überzeugen können, wie wichtig das geregelte Nebeneinander und die schließliche Lösung der deutschen Frage sind. Die DDR ihrerseits wird sich der Konfrontation mit der Bundesrepublik nicht mehr entziehen können, sondern muß sich unseren Forderungen vor der gesamten Weltöffentlichkeit stellen.

<sup>4</sup> Die 23. Weltgesundheitsversammlung fand vom 5. bis 22. Mai 1970 in Genf statt.

<sup>5</sup> Für den Wortlaut des Artikels 48 des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen („Wiener Formel“) vgl. Dok. 112, Anm. 7.

Folgende sich ergänzende Schritte sind denkbar, um die Operation einzuleiten:

- a) Erklärung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag;
- b) Note an alle Staaten und internationalen staatlichen Organisationen, in der die neue Politik dargestellt wird;
- c) Mitteilung an das Diplomatische Corps in Bonn durch Note;
- d) ausführliche Presseveröffentlichung.

Frank

VS-Bd. 3600

## 388

### Ministerialdirektor Ruete, z.Z. Brüssel, an das Auswärtige Amt

Z B 6-1-16289/69 VS-vertraulich  
Fernschreiben Nr. 1616

Aufgabe: 5. Dezember 1969, 17.30 Uhr<sup>1</sup>  
Ankunft: 5. Dezember 1969, 20.53 Uhr

Betr.: NATO-Ministerkonferenz Dezember 1969<sup>2</sup>;  
hier: Bericht über Vormittags- und Nachmittagssitzung am 4.12.1969

I. Die Konferenz der Außenminister wurde am Vormittag des 4. Dezember vom Ehrenpräsidenten, dem isländischen Außenminister Jónsson, eröffnet. Generalsekretär Brosio wies sodann in einer kurzen Einführungserklärung darauf hin, daß die Haltung der Alliierten gegenüber Verhandlungen mit dem Osten und die Art eines Signals im Mittelpunkt dieser Konferenz stehen würden. Brosio machte darauf aufmerksam, daß die Mitglieder des Warschauer Pakts zur gleichen Zeit in Moskau tagten, um sich wahrscheinlich mit ähnlichen Themen zu befassen.<sup>3</sup>

#### II. Fast alle Minister nahmen zu den Themen

– europäische Sicherheit und Entspannung – Abrüstung – Deutschland- und Berlinfrage – deutsche Ostpolitik

Stellung.

1 Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Behrends vorgelegen.

2 Die NATO-Ministerratstagung fand am 4./5. Dezember 1969 in Brüssel statt.

3 Am 3./4. Dezember 1969 fand eine Konferenz der Partei- und Regierungschefs der Warschauer-Pakt-Staaten in Moskau statt, in deren Mittelpunkt ein Meinungsaustausch über Fragen stand, „die mit der Festigung des Friedens und der internationalen Sicherheit zusammenhängen“. Dabei zeigten sich die Teilnehmer befriedigt, „daß die von den sozialistischen Staaten gemeinsam erarbeiteten Vorschläge über die Vorbereitung und Durchführung einer gesamteuropäischen Staatenkonferenz weitgehende internationale Unterstützung finden“. Sie stellten im Kommuniqué ferner fest, „daß die Wahlergebnisse in der Bundesrepublik Deutschland und die Bildung der neuen Regierung Ausdruck von Veränderungen sind, die sich in einem Teil der Öffentlichkeit der Bundesrepublik Deutschland zeigen, Ausdruck der in diesem Teil der Öffentlichkeit zunehmenden Tendenzen, die auf eine realistische Politik der Zusammenarbeit und Verständigung zwischen den Staaten gerichtet sind“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 76.

Darüber hinaus berührten einige Minister in ihren Erklärungen die Themen

- Vietnam – Mittlerer Osten – Mittelmeer – nördliche Flanke – Zypern – Umweltfragen.

Im einzelnen wurden zu den verschiedenen Themen folgende Auffassungen vertreten:

### 1) Europäische Sicherheit und Détente

Obgleich Einigkeit darüber bestand, daß die Idee einer Europäischen Sicherheitskonferenz nunmehr zu den „facts of political life“ (Luns) gehöre, war die Haltung der Minister gegenüber dem östlichen Vorschlag vorsichtig. Selbst der dänische Außenminister Hartling, der sich nach seinen Moskauer Gesprächen<sup>4</sup> mit Kossygin und Gromyko von der sowjetischen Entspannungsbereitschaft beeindruckt zeigte, warnte vor übertriebenen Hoffnungen. Kossygin habe ihm erklärt, die Europäische Sicherheitskonferenz werde nicht zu den Ereignissen gehören, von denen man noch nach 100 Jahren sprechen werde.

Alle Minister hoben die Notwendigkeit der Teilnahme Kanadas und der USA an einer europäischen Konferenz hervor und betonten, daß die Teilnahme der DDR nur in Frage komme, sofern damit keine De-jure-Anerkennung verbunden sei.

Der belgische Außenminister Harmel hielt es für verfrüht, über Ort und Datum einer europäischen Konferenz zu sprechen, solange man sich über die konkreten Themen nicht einig sei. Ein „faux accord“ könne nur zur Zementierung der deutschen Teilung und der Konfrontation in Europa führen. Die Optimallösung einer europäischen Sicherheitsordnung, ein organisierter „accord de sécurité“ gemäß Art. 52 der VN-Charta<sup>5</sup>, sei im Augenblick noch nicht zu erreichen. Wohl könne man durch fortgesetzte gemeinsame, mit Vorsicht und Entschlossenheit geführte Bemühungen zu Zwischenlösungen kommen. Jedenfalls sei es unwahrscheinlich, daß schon 1970 eine Konferenz zustande komme.

Außenminister Luns meinte, daß die NATO ihrer Verantwortung nicht gerecht werde, wenn sie die Konferenzidee als „fact of life“ ignoriere. Andererseits dürfe

<sup>4</sup> Der dänische Außenminister besuchte vom 24. November bis 1. Dezember 1969 die UdSSR. Am 1. Dezember 1969 teilte Botschafter Allardt, Moskau, mit, der sowjetische Außenminister Gromyko habe gegenüber Hartling zur Europäischen Sicherheitskonferenz ausgeführt, die „Sowjetregierung habe nichts gegen Vorschläge anderer Staaten zur Tagesordnung, sofern diese die Konferenz nicht zu sehr belasteten. Die Frage der ausgewogenen Truppenreduzierung wie die deutsche Frage seien für die Konferenz zu schwierige Themen. Im übrigen habe auch die Sowjetregierung keine klare Vorstellungen über die Frage der ausgewogenen Truppenreduzierung. Gegen die Beteiligung der USA und Kanadas in der ESK habe seine Regierung keine Einwendung; jedenfalls sollten aber beide deutschen Staaten mit gleichen Rechten an der Konferenz teilnehmen. Hierfür habe sich nach Gromykos Worten auch bereits die Regierung der Vereinigten Staaten gemäß einem Bericht von Dobrynin ausgesprochen“. Dies sei aber vom amerikanischen Gesandten Klossen dementiert worden. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1800 vom 1. Dezember 1969; VS-Bd. 2753 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>5</sup> Artikel 52 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945 (Auszug): „1) Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action, provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations. 2) The Members of the United Nations entering into such arrangements or constituting such agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council. 3) The Security Council shall encourage the development of pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies either on the initiative of the states concerned or by the reference from the Security Council.“ Vgl. CHARTER OF THE UNITED NATIONS, S. 686 f.

sie die Idee aber nicht ohne Vorbehalt akzeptieren. Eine Konferenz sei vielmehr nur dann für den Westen annehmbar, wenn sie konkrete Ergebnisse verspräche, sorgfältig vorbereitet sei und unter nordamerikanischer Teilnahme stattfinde. Nach der Prager Erklärung und dem Inhalt der dort erarbeiteten Dokumente<sup>6</sup> sei es zweifelhaft, ob der Osten bereit sei, diese drei Bedingungen zu erfüllen. Die in Prag vorgeschlagene Tagesordnung lasse keine Besserung der europäischen Sicherheitslage erwarten, weil sie auf die fundamentalen Fragen – Deutschland, Berlin, Truppenverminderung – nicht eingehe. Während der Westen ernsthaft an einer Besserung der europäischen Sicherheit interessiert sei, wollten die Sowjets offenbar lediglich eine Zementierung des Status quo. Nur durch einen allmählichen Annäherungsprozeß, der bilateral beginnen müsse und allmählich in eine Konferenzserie einmünden könne, seien Fortschritte zu erzielen.

Rogers charakterisierte den Vorschlag einer Europäischen Sicherheitskonferenz als ebenso unrealistisch, wie es der Vorschlag einer vollständigen Abrüstung in den fünfziger Jahren gewesen sei. Da die Sowjets die fundamentalen europäischen Fragen ausklammern wollten, sei zu befürchten, daß sie lediglich eine Festigung des Status quo anstrebten. Der Westen erwarte sowjetisches Interesse an konstruktiven Verhandlungen, z.B. Bereitschaft zu Verbesserungen der Lage in und um Berlin, Unterstützung deutscher Bemühungen um innerdeutschen Modus vivendi und Reaktion auf westliche Angebote zur beiderseitigen Truppenverminderung<sup>7</sup>.

Der türkische Außenminister Çaglayangil berichtete, daß beim kürzlichen Besuch des türkischen Staatspräsidenten in Moskau<sup>8</sup> die Europäische Sicherheitskonferenz das Lieblingsthema der sowjetischen Gesprächspartner gewesen sei. Die Sowjets hätten sich bemerkenswerterweise bereit gefunden, eine solche Konferenz sorgfältig vorzubereiten. Çaglayangil gab zu bedenken, ob das Interesse einiger osteuropäischer Staaten nicht vielleicht dahin gehe, sich im Rahmen einer Sicherheitskonferenz einen größeren nationalen Spielraum zu verschaffen.

Außenminister Stewart äußerte sich besonders skeptisch. Wenn der Westen auf die Prager Vorschläge einginge, würde er mit einer Europäischen Sicherheitskonferenz den Status der DDR aufwerten, die Breschnew-Doktrin<sup>9</sup> akzeptieren und selbst völlig leer ausgehen, da die wesentlichen Fragen – Deutschland und regionale Abrüstung – ausgeklammert würden. Stewart meinte, wenn der Westen einen solchen Vorschlag gemacht hätte, würde die Pravda ihn prompt der Scheinheiligkeit bezichtigt haben. Während die westliche Allianz mit konkreten Vorschlägen zur Substanz ihren Verhandlungswillen zeige, habe der Osten bisher lediglich Propagandathesen verbreitet. Die Allianz müsse ihre Bemühungen um konkrete Verhandlungsthemen fortführen und sich gleichzeitig – im Rahmen einer Arbeitsgruppe – mit den Modalitäten befassen.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Zur Erklärung der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten vom 31. Oktober 1969 über eine Europäische Sicherheitskonferenz vgl. Dok. 338, Anm. 4.

<sup>7</sup> Zum Vorschlag des NATO-Ministerrats vom 25. Juni 1968 vgl. Dok. 111, Anm. 2.

<sup>8</sup> Präsident Sunay hielt sich vom 12. bis 21. November 1969 in der UdSSR auf.

<sup>9</sup> Zur „Breschnew-Doktrin“ vom 12. November 1968 vgl. Dok. 15, Anm. 3.

<sup>10</sup> Am 19. Dezember 1969 präzisierte die britische Regierung in einem Aide-mémoire für den Ständigen NATO-Rat den Vorschlag, eine „Standing Commission on East/West Relations“ der europäischen

Der norwegische Außenminister Lyng sagte, seine Regierung gehe ohne Illusionen auf eine Sicherheitskonferenz zu, deren Wert sicherlich begrenzt sei. Einer Annäherung zwischen Ost und West stünden ideologische und politische Hindernisse im Wege. Der Westen müsse jedoch eine grundsätzlich positive Haltung einnehmen und die Initiative behalten. Man dürfe eine ESK nicht herbeizwingen, sie müsse sich vielmehr als natürliche Konsequenz aus der Entwicklung ergeben. Man solle jedoch zu ihrer Vorbereitung eine „machinery“ (Arbeitsgruppen etc.) entwickeln, die in Richtung des Stewartschen Vorschlags liegen könnte.

Für die italienische Regierung erklärte Außenminister Moro, Ziel einer europäischen Sicherheitspolitik müsse es sein, den Frieden nicht nur durch das militärische Gleichgewicht, sondern vor allem durch politische Maßnahmen zu schützen. Die politische Strategie der Allianz müsse diese Entwicklung fördern. Eine ESK sei wünschenswert und nützlich. Sie müsse zur Zusammenarbeit in Europa, nicht zur Bestätigung des Status quo führen. Die östlichen Vorschläge seien vorwiegend prozedural. Das dynamische Element müsse hinzutreten. Auch die nichtgebundenen und neutralen Staaten Europas sollten teilnehmen. Vom guten Fortgang der SALT-Gespräche in Helsinki<sup>11</sup> könne ein positiver Impuls im Ost-West-Verhältnis ausgehen.

Der isländische Außenminister Jónsson erklärte, es müsse möglich sein, die Fäden mit dem Osten – z. B. durch Wiederholung des Signals von Reykjavik – neu zu knüpfen, wenn auch die Invasion der ČSSR<sup>12</sup> noch frisch im Gedächtnis hafte. Island habe daher die finnische Initiative<sup>13</sup> begrüßt. Eine Konferenz könne vielleicht einige Probleme lösen, man solle sich aber nur darauf einlassen, wenn Vorgespräche positive Ergebnisse versprächen.

Nach Ansicht des kanadischen Außenministers müßte es möglich sein, einige der in den Ost-West-Beziehungen vorhandenen Probleme jetzt anzugehen. Die Sowjetunion scheue gegenwärtig eine unnötige Konfrontation. Dies gelte es auszunutzen. Man solle den übrigen Staaten Osteuropas die Chance geben, ihre Kontakte mit dem Westen zu verstärken. Die positive Einstellung des Westens müsse so deutlich gemacht werden, daß die Sowjetunion sie nicht übersehen könne. Sharp betonte vor allem den taktischen Aspekt: Auch wenn man angesichts des dürftigen Inhalts der sowjetischen Vorschläge für eine ESK privatim

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1369*

Staaten einzurichten. Vortragender Legationsrat I. Klasse Pommerening nahm am 29. Dezember 1969 dazu Stellung: „Der britische Vorschlag, der bereits vor der letzten NATO-Ministerratssitzung in Brüssel auftauchte, wirkt jetzt, nachdem er genauer formuliert wurde, nur noch bedenklicher. Er war von Außenminister Stewart lanciert worden, um einen angeblich bestehenden und wachsenden Öffentlichkeitsdruck in Richtung auf eine ESK abzufangen. Ziffer 3 des britischen Papiers läßt erkennen, daß die Zahl der Mitglieder der Standing Commission kaum kleiner als die Teilnehmer an einer Europäischen Sicherheitskonferenz sein wird.“ Die Kommission solle den britischen Vorstellungen zufolge „ein Forum for Exploration and Reference“ werden. Sie könnte ferner bereits Ost-West-Verhandlungen führen und zwar im gesamten Bereich der Ost-West-Probleme. Sie könnte sich hiermit so lange beschäftigen, bis alle diese Fragen, including those of fundamental importance and difficulty, geklärt sind.“ Der Vorschlag werde jedoch „innerhalb der NATO überwiegend skeptisch beurteilt“. Vgl. VS-Bd. 4419 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>11</sup> Die Verhandlungen über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT) zwischen der UdSSR und den USA begannen am 17. November 1969 in Helsinki.

<sup>12</sup> Am 20./21. August 1968 kam es zu einer Intervention von Truppen des Warschauer Pakts in der ČSSR.

<sup>13</sup> Zum finnischen Aide-mémoire vom 6. Mai 1969 vgl. Dok. 155.

Zweifel an den sowjetischen Absichten hegen dürfe, sei es doch eine Tatsache, daß von ihnen eine gewisse Anziehungskraft auf die öffentliche Meinung des Westens ausgehe. Man solle deshalb die Forderung nach guter Vorbereitung mit Flexibilität in der Frage des Termins verbinden.

Sehr zurückhaltend zum Gedanken der ESK äußerte sich der portugiesische Vertreter, Staatssekretär Patrício. Eine ESK nach den Zeitvorstellungen der Sowjetunion bezeichnete er als einen den Allianz-Interessen abträglichen Akt der Propaganda und warnte die Allianz-Partner vor Schritten, die für das Bündnis schädlich sein könnten. Jedenfalls dürften die grundlegenden Interessen des Westens nicht gefährdet werden.

Frankreich sei grundsätzlich für eine Sicherheitskonferenz, erklärte Außenminister Schumann. Die Teilnahme der USA und Kanadas sei selbstverständlich, die der nichtgebundenen europäischen Länder wünschenswert. Die nationale Identität der Staaten müsse sich dabei entfalten dürfen. Eine Konferenz dürfe jedoch nicht das Blockdenken verstärken. Wenn sie einmal stattfinde, so nur aufgrund von bilateralen Bemühungen und erst, wenn es gelungen sei, das gegenseitige Mißtrauen abzubauen. Der Weg zum Frieden sei ein langwieriger Prozeß, für den man Geduld aufbringen müsse. – Der französische Außenminister sprach sich gegen den Vorschlag Stewarts aus, einen besonderen Ausschuß mit der Ausarbeitung von prozeduralen Regeln für eine ESK zu beauftragen. Dies wäre ein Komitee zur Vorbereitung einer Konferenz zwischen Blöcken, das Ziel aber sei die Einigung Europas und nicht die Befestigung seiner Teilung. Die notwendige Arbeit könne gut im Politischen Ausschuß geleistet werden.

Große Skepsis gegenüber einer ESK äußerte auch der griechische Vertreter, Staatssekretär Tsistopoulos. Es gebe keine grundlegende Veränderung im Osten, die Vertrauen rechtfertige. Ein Austausch von Gewaltverzichtserklärungen, wie der Prager Entwurf ihn vorsehe, sei wertlos, weil er keine rechtliche Verpflichtung beinhalte. Selbst, wo eine derartige Verpflichtung bestanden habe (VN-Charta<sup>14</sup>), habe die Sowjetunion sich über sie hinweggesetzt (ČSSR). Statt eine Propaganda-Plattform zu betreten, solle man die tatsächlichen Probleme einer Lösung näherführen. Ein „code of good conduct“ für die Beziehungen zwischen den Staaten solle erarbeitet werden. Die griechische Delegation werde ein Arbeitspapier hierzu vorlegen.

Der luxemburgische Außenminister Thorn nahm eine grundsätzlich freundliche Haltung zum Gedanken der ESK ein. Noch wichtiger aber, als sich in eine Konferenz um jeden Preis zu verrennen, sei es, daß der Westen Herr der Lage bleibe. Die Emanzipation der osteuropäischen Staaten müsse gefördert werden. An den französischen Außenminister richtete er die Frage, ob nicht ein Augenblick kommen könne, wo neben der bilaterale die multilaterale Methode erforderlich werde. Ausschließlich bilaterale Kontakte brächten überdies die Gefahr von Mißverständnissen mit sich. Eine neue multilaterale Gewaltverzichtsüber-einkunft à la Prager Entwurf sei unnötig, da die VN-Charta schon eine entsprechende Verpflichtung enthalte. Für die Bundesrepublik Deutschland, die

<sup>14</sup> Vgl. dazu Artikel 2 Absatz 3 und 4 der UNO-Charta vom 26. Juni 1945; Dok. 31, Anm. 15.

nicht Mitglied der UNO sei, habe die Frage einen etwas anderen Aspekt. Der Westen solle konstruktive, eigene Vorschläge machen.<sup>15</sup>

## 2) Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen

### a) SALT

Außenminister Rogers berichtete über den Stand der Verhandlungen in Helsinki, die auch von sowjetischer Seite geschäftsmäßig und ohne Polemik geführt würden. Die amerikanische Delegation habe „illustrative Elemente“ auf der Linie des dem Rat übermittelten amerikanischen Papiers vom 14. November vorgelegt, zu denen die Sowjets bisher noch nicht Stellung genommen hätten. Der interessanteste Aspekt der bisherigen Verhandlungen sei die Ähnlichkeit in der Einschätzung der strategischen Situation und die Übereinstimmung darüber, daß sowohl offensive wie defensive Waffen begrenzt werden sollten. Wie nicht anders zu erwarten, hätten die Sowjets die Einbeziehung oder Ausklammerung von Waffenkategorien verlangt, die die Amerikaner nicht einbeziehen oder ausklammern möchten.<sup>16</sup>

Beide Seiten versuchten jetzt, ein Arbeitsprogramm für die nächste Phase zu entwickeln. Dieses Programm solle lediglich als Rahmen für weitere Gespräche dienen. Da die Amerikaner ihre Bereitschaft erklärt hätten, über die Beschränkung aller strategischen Waffen zu sprechen, könne das Programm breiter sein als das Ausmaß eines tatsächlichen Begrenzungabkommens. Rogers legte Wert auf die Feststellung, daß die Formulierungen dieses Arbeitsprogramms nicht die Einbeziehung spezifischer Waffen in ein Abkommen durch eine der beiden Seiten bedeute.

15 Am 5. Dezember 1969 veröffentlichte der NATO-Ministerrat eine Erklärung zu Fragen der europäischen Sicherheit. Darin bekundeten die NATO-Mitgliedstaaten ihre Aufgeschlossenheit „gegenüber Zeichen der Bereitschaft seitens der Sowjetunion und anderer osteuropäischer Länder, Maßnahmen zur Verminderung der Spannungen und zur Förderung der Zusammenarbeit in Europa zu erörtern und zu diesem Zweck konstruktive Maßnahmen zu ergreifen. Sie haben in diesem Zusammenhang Hinweise dieser Länder auf die Möglichkeit der baldigen Einberufung einer Konferenz über europäische Sicherheit zur Kenntnis genommen. Die Minister sind sich darin einig, daß eine frühzeitige, sorgfältige Vorbereitung und Aussichten auf konkrete Ergebnisse in jedem Falle wesentlich wären. Sie sind der Auffassung, daß Fortschritte in den bilateralen und multilateralen Gesprächen und Verhandlungen, die bereits begonnen haben oder in Kürze beginnen könnten und die sich auf fundamentale Probleme der europäischen Sicherheit beziehen, als Teil eines umfassenden Lösungsversuchs einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der politischen Atmosphäre in Europa darstellen würden. Fortschritte in diesen Gesprächen und Verhandlungen würden dazu beitragen, den Erfolg einer etwaigen späteren Konferenz zu gewährleisten, an der die nordamerikanischen Allianzpartner selbstverständlich teilnehmen würden und auf der über wesentliche Probleme der Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa zu sprechen und zu verhandeln wäre.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 82.

16 Vortragender Legationsrat I. Klasse Menne notierte am 17. November 1969, der Leiter der amerikanischen Delegation bei den Gesprächen über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT) in Helsinki habe den Ständigen NATO-Rat über die amerikanische Verhandlungsposition informiert. Smith habe erklärt, die USA würden „von dem Wort Präsident Nixons ausgehen, daß Europas Sicherheit die eigene sei. Die Vereinigten Staaten fühlten sich verantwortlich dafür, daß die nukleare Abschreckung nicht beeinträchtigt werde; daß Europa wirksam verteidigt werde; daß das Vertrauen in die Vereinigten Staaten ungeschmälert bleibe.“ Die Verhandlungen „erstreckten sich ausschließlich auf sowjetische und amerikanische strategische Waffen. Die sowjetischen Mittelstreckenraketen (MRBM, IRBM) gehörten nach amerikanischer Auffassung dazu. Verifizierbarkeit sei Voraussetzung für etwaige Abkommen; in einigen Fällen vielleicht durch Kontrollen an Ort und Stelle. Testschüsse neuer Raketen sollten vorangekündigt sein und auf vereinbarten Schußbahnen stattfinden.“ Vgl. VS-Bd. 3601; B 150, Aktenkopien 1969.

Man hoffe, am Ende der ersten Gesprächsrunde<sup>17</sup> ein klareres Bild über die sowjetischen Absichten zu haben. Botschafter Smith werde nach Abschluß dieser Runde dem NATO-Rat im einzelnen berichten.

Die übrigen Minister beschränkten sich darauf, die Eröffnung der SALT zu begrüßen und ihre Bedeutung für die Entspannungsbemühungen des Westens zu unterstreichen. Dabei verhehlte der türkische Außenminister Çaglayangil nicht, daß seine Regierung zunächst einige Sorge gehabt habe, weil das Gesprächsobjekt die europäische Sicherheit ebenso betreffe wie die der USA. Der griechische Vertreter betonte im Zusammenhang mit SALT die Wichtigkeit der Erhaltung der strategischen Abschreckung angesichts der konventionellen Überlegenheit des Warschauer Pakts.

#### b) Ausgewogene Truppenverminderung

Die Außenminister Rogers, Luns und Hartling bezeichneten eine ausgewogene beiderseitige Truppenverminderung als wichtiges konkretes Verhandlungsthema, während Çaglayangil berichtete, daß die Sowjets beim Moskauer Besuch des türkischen Staatspräsidenten sich zu diesem Thema völlig in Schweigen gehüllt hätten.

Harmel schlug vor, die technischen Studien intensiv weiterzutreiben, um zu konkreten Verhandlungsformeln zu kommen. Luns hielt ein um flankierende Maßnahmen erweitertes Signal an den Osten für wichtig. Rogers schlug vor, den Militärausschuß mit der Erarbeitung von Modellen zur Truppenverminderung zu beauftragen, während Stewart die Meinung vertrat, daß der Politische Ausschuß mit dieser Aufgabe betraut werden sollte. Stewart wies deutlich auf die Gefahren einer einseitigen Truppenverminderung für die Glaubwürdigkeit der westlichen Verteidigungsbereitschaft hin. Er bedauerte in diesem Zusammenhang das Vorgehen Kanadas<sup>18</sup> und begrüßte die Erklärung Lairds, wonach die USA vor Ende des Haushaltsjahres 1971 ihre Truppenpräsenz in Europa nicht verändern würden.<sup>19</sup>

17 Die Verhandlungen über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT) zwischen der UdSSR und den USA in Helsinki wurden am 22. Dezember 1969 unterbrochen. Es wurde vereinbart, die Gespräche zunächst am 16. April 1970 in Wien wiederaufzunehmen und später in Helsinki fortzusetzen. Vgl. dazu das Communiqué vom 22. Dezember 1969; DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 62, 1970, S. 29. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, S. 108.

18 Zur Reduzierung der kanadischen Truppen in Europa vgl. Dok. 286, Anm. 2

19 Gesandter Gnodtke, Brüssel (NATO), teilte am 3. Dezember 1969 mit, auf der Sitzung des Ausschusses der Verteidigungsplanung (DPC) der NATO am 3. Dezember 1969 in Brüssel habe der amerikanische Verteidigungsminister betont, daß „die amerikanischen Streitkräfte in Europa und im Mittelmeer trotz zunehmender Einsparungsmaßnahmen in den Haushaltsjahren 1969/70 nicht beeinträchtigt“ würden. Allerdings habe Laird darauf hingewiesen, die „amerikanische Regierung sei jedoch ständig dem Druck der Öffentlichkeit und der Legislative (Mansfield) ausgesetzt, die amerikanischen Verpflichtungen sowohl in Asien als auch in Europa abzubauen. Dabei würde als Hauptargument angeführt, daß der Verteidigungsbeitrag der Europäer ungenügend sei. In diesem Zusammenhang richtete er an die übrigen Minister den Appell, einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden. Er erwähnte dabei Verbesserungen in der Zusammenarbeit auf den Gebieten des Fernmeldwesens, der Logistik und der Infrastruktur sowie in der Unterstützung der Flanken-Länder. Als ein Beispiel der Zusammenarbeit dieser Art nannte er die Einrichtung eines Waffenübungsplatzes auf NATO-Basis im Mittelmeer, den die USA als Ersatz für die aufzugebende Basis Wheelus/Libyen benötigten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1607; VS-Bd. 2018 (201); B 150, Aktenkopien 1969.

Besonders entschieden setzte sich der italienische Außenminister Moro für ein verstärktes Signal zu ausgewogenen Truppenverminderungen ein. Freilich ließen sich die politischen Auswirkungen von Truppenverminderungen, besonders im Hinblick auf den amerikanischen Anteil hieran, noch nicht mit Sicherheit abschätzen. Vorbedingung müsse dabei die Erhaltung der Solidität des Bündnisses sein.

Auch der kanadische Außenminister hielt die Zeit für ein konkretes Angebot auf diesem Sektor für gekommen. Die Sicherheit könnte durch eine ausgewogene Truppenreduktion auf beiden Seiten erhöht werden. Durch eine bloße Wiederholung des Signals von Reykjavik werde die westliche Glaubwürdigkeit leiden. Außenminister Schumann erinnerte daran, daß Frankreich sich dem Signal von Reykjavik niemals assoziiert habe. Zwar beteilige es sich an den Überlegungen, halte aber die Zeit für ein umfassendes Angebot noch nicht für reif. Auch werde der politische Status des von BFR<sup>20</sup> betroffenen Gebiets berührt. Frankreich sei gegen eine detaillierte Behandlung des Themas in der Öffentlichkeit. Ein bloße Erwähnung sei genug.

Der griechische Staatssekretär Tsistopoulos lehnte aus dem gleichen Grunde BFR für die Südflanke der NATO ab. Er bezweifelte das Interesse der Sowjets an Abrüstungsmaßnahmen dieser Art. Am besten werde das Thema in den Rahmen weiter gespannter Verhandlungen eingefügt. An seine Verwirklichung sei erst zu denken, wenn ernstere Probleme gelöst seien.

#### c) NV-Vertrag

Einige Minister erwähnten die Unterzeichnung des NV-Vertrags durch die Bundesregierung<sup>21</sup> und die Ratifikation durch USA und Sowjetunion<sup>22</sup> als ermutigende Entwicklungen.

#### 3) Deutschland- und Berlinfrage

Die meisten Sprecher hoben hervor, daß ohne eine Überwindung der Teilung Deutschlands keine wirkliche Entspannung erreicht werden könne. Außenminister Luns unterstrich besonders die deutschen Bemühungen um eine Verbesserung der innerdeutschen Beziehungen und die Sondierungen der drei Alliierten mit Bezug auf Berlin<sup>23</sup>. Den sowjetischen Interventionsanspruch aufgrund Artikel 53 und 107 der VN-Charta wies er als völlig unbegründet zurück.

#### 4) Deutsche Ostpolitik

Die deutschen Bemühungen um bilaterale Abmachungen über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen wurden begrüßt. Harmel, Luns, Stewart und Hartling äußerten die Hoffnung, daß diese Bemühungen zum Erfolg führen würden. Dann könnten die übrigen Allianzpartner ähnliche Wege einschlagen.

Nach dem italienischen Beitrag in der Nachmittagssitzung gab der Bundesaußenminister seine Erklärung ab, die mit spürbarem Interesse aufgenommen

20 Balanced Force Reductions.

21 Die Bundesrepublik unterzeichnete am 28. November 1969 das Nichtverbreitungsabkommen.

22 Die UdSSR und die USA ratifizierten am 24. November 1969 das Nichtverbreitungsabkommen.

23 Zum Stand der Sondierungen der Drei Mächte bei der UdSSR über eine Verbesserung der Situation in Berlin (West) und der innerdeutschen Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen vgl. Dok. 377, Anm. 7.

wurde (Text getrennt übermittelt<sup>24</sup>). Der Herr Minister erläuterte die Außenpolitik der neuen Bundesregierung und stellte sie in den Zusammenhang der Bemühungen des Bündnisses um eine Verbesserung des Ost-West-Verhältnisses. Der Hinweis, daß eine derartige Politik die Absicherung durch die Allianz und die Solidarität der Bündnispartner brauche, wurde aufmerksam vermerkt. Fast alle Minister gingen danach auf die Ausführungen ihres deutschen Kollegen ein und erklärten die Unterstützung ihrer Regierungen für die deutsche Politik. Der kanadische Außenminister bezeichnete die deutsche Außenpolitik als „forward-looking“. Auch der französische Außenminister erklärte seine volle Übereinstimmung mit den deutschen Bemühungen um eine Entspannung, insbesondere hinsichtlich des bilateralen Gewaltverzichts. Der luxemburgische Vertreter äußerte sich ähnlich.

### 5) Vietnam

Außenminister Rogers erklärte, daß Präsident Nixon trotz des enttäuschenden Verlaufs der Pariser Gespräche an seinem Abzugsplan<sup>25</sup> festhalte. Als positive Aspekte führte er die Rückführung von 800 000 Flüchtlingen, hoffnungsvolle Ansätze zur Landreform und zur Verbesserung der politischen Struktur, Rückgang der Kampftätigkeit und der amerikanischen Verluste und Reduktion der Truppenstärke auf nordvietnamesischer Seite an. Im ganzen sei der Krieg „de-escalated“ worden. Über die angeblichen Massenmorde sei man in den USA sehr besorgt.

### 6) Mittlerer Osten

Außenminister Rogers und Çaglayangil äußerten sich besorgt über die Lage im Mittleren Osten. Zwar könne man davon ausgehen, daß die Sowjets kein Interesse an einer erneuten kriegerischen Auseinandersetzung hätten, aber der Zustand gegenseitigen Argwohns verringere die Operationsmarge auf israelischer wie auf arabischer Seite. Eine ideale Regelung könne nur Bestand haben, wenn sie zwischen beiden Partnern ausgehandelt werde.

Besorgnis über die Lage im Mittelmeer und Mittleren Osten äußerte auch der italienische Außenminister Moro. Es sei notwendig, die Kräfte der Vernunft gegenüber denen der Leidenschaft zu stärken. Den arabischen Staaten, die noch zum Westen neigten, sollte jede Unterstützung für ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung gewährt werden. Aber die anderen dürfe man ebenfalls nicht der Sowjetunion überlassen. Die sowjetische Durchdringung des Mittelmeerraumes sei nicht nur ein militärischer Vorgang, sondern habe vorwiegend politische Aspekte. Auch die innenpolitische Situation in Malta sei beunruhi-

<sup>24</sup> Mit Drahtbericht Nr. 1610 übermittelte Botschafter Grewe, Brüssel (NATO), am 4. Dezember 1969 den Wortlaut der Erklärung des Bundesministers Scheel. Nach einer ausführlichen Darlegung der Deutschland- und Ostpolitik führte Scheel mit Blick auf die Europäische Sicherheitskonferenz aus, „daß die Vier Mächte und die beiden deutschen Staaten im Zuge der Bemühungen um die europäische Sicherheit geeignete Maßnahmen prüfen, vorbereiten und durchführen sollten, die bis zu einer endgültigen Lösung der deutschen Frage folgendes regeln: a) Die Beziehungen der beiden deutschen Staaten untereinander; b) die Beziehungen der DDR nach außen und c) Mitwirkung beider deutscher Seiten an Maßnahmen zur Gewährleistung der europäischen Sicherheit.“ Vgl. VS-Bd. 4347 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>25</sup> Zum Abzug amerikanischer Streitkräfte aus der Republik Vietnam (Südvietnam) vgl. Dok. 247, Anm. 6, und Dok. 257, Anm. 19.

gend.<sup>26</sup> Der portugiesische Vertreter wiederholte die bekannte Forderung seiner Regierung, den Schutz des Bündnisses auf die Seeverbindungen um das Kap auszudehnen.

Frankreich, so erklärte Außenminister Schumann, betrachte die arabischen Länder um das Mittelmeer nicht als an die Sowjetunion verloren. Indem es seine Beziehungen zu ihnen entwickele, diene es der Sicherheit Europas. Im Nahen Osten sei keine Befriedung ohne Einigung unter den vier Großmächten zu erwarten, wie der UNO-Beauftragte Jarring ihm versichert habe.

#### 7) Mittelmeer

Rogers, Çaglayangil und Stewart begrüßten den Bericht des Generalsekretärs und schlossen sich dessen Schlußfolgerungen an.<sup>27</sup> Rogers schlug vor, den Rat mit der Ausarbeitung neuer Empfehlungen für die nächste Ministerkonferenz zu beauftragen, während Stewart die baldige Errichtung der „on-call naval force“ forderte.

#### 8) Nördliche Flanke

Der isländische Außenminister lenkte die Aufmerksamkeit von der südlichen auf die nördliche Flanke. Auch hier wachse die militärische Macht der Sowjetunion und durchschneide das zu schützende Gebiet und damit lebenswichtige Verbindungslinien der Allianz in der Nord-Süd-Richtung in zwei Teile. Der Ständige Rat solle diesem Problem seine Aufmerksamkeit widmen.

#### 9) Zypern

Der türkische Außenminister erklärte sich mit dem Bericht des Generalsekretärs über Zypern und die türkisch-griechischen Beziehungen einverstanden.<sup>28</sup> Er gab der Hoffnung Ausdruck, daß eine Fortsetzung der bilateralen Gespräche in konstruktiver Atmosphäre eines Tages zur Wiederherstellung des Zypern-Staates führen und damit das Zypern-Problem von der NATO-Tagesordnung verschwinden würde.

#### 10) Umweltfragen

Während der amerikanische Außenminister besondere Befriedigung über die Errichtung des Umweltausschusses<sup>29</sup> äußerte, machten die übrigen Minister lediglich einige höfliche Bemerkungen zu diesem Thema.

26 Am 5. September 1969 berichtete Botschafter Freiherr von Wendland, Valetta, über die Möglichkeit von vorgezogenen Parlamentswahlen in Malta, aus denen die oppositionelle Labour Party als Sieger hervorgehen könnte: „Dom Mintoff, der Führer der Labour Party, der ständigen Kontakt mit der sowjetischen Botschaft in London hält, geht, wie er mir selbst versicherte, von der Annahme aus, daß die Anwesenheit der NATO seinem Lande bei Auseinandersetzungen im Mittelmeerraum nur Unannehmlichkeiten bereiten wird. Maltas einziger Ausweg sei Neutralität. Eine formelle Aufkündigung des britisch-maltesischen Verteidigungsabkommens und des NATO-Vertrages sei, so meint man auf britischer Seite, gar nicht erst erforderlich, wenn die an die Regierung gekommene Labour Party sich dazu entschließen sollte, der sowjetrussischen Flotte Landerechte einzuräumen. Bei weniger düsterer Beurteilung muß immerhin damit gerechnet werden, daß eine andere Regierung die Bindungen zum Westen lockern und sich an die arabischen Staaten anlehnen wird.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 51; Referat I A 4, Bd. 378.

27 Für das Dokument des NATO-Generalsekretärs Brosio PO/69/531 (Revised) „The Situation in the Mediterranean Sea“ vom 27. November 1969 vgl. VS-Bd. 1147 I (II A 7).

28 Für das Dokument des NATO-Generalsekretärs Brosio PO/69/564 „Greek-Turkish Relations“ vom 24. November 1969 vgl. VS-Bd. 1147 I (II A 7).

29 Der „Ausschuß für die Forderungen der modernen Gesellschaft“ der NATO trat erstmals vom 8. bis 10. Dezember 1969 in Brüssel zusammen.

III. Zu allgemeinen Fragen des Bündnisses nahmen neben dem deutschen vor allem der französische und kanadische Außenminister Stellung. Schumann erklärte, die Allianz sei nach wie vor notwendig, wie der 21. August 1968 gezeigt habe. Sharp wies darauf hin, daß die NATO unter der jungen Generation kein hinreichendes Echo finde. Um die Öffentlichkeit zu überzeugen, müsse das Bündnis demonstrieren, daß es Lösungen für die großen politischen Probleme anzubieten habe.

Generalsekretär Brosio bemerkte in seiner Zusammenfassung am Schluß der Sitzung, es habe sich um eine der besten Diskussionen in seiner Amtszeit gehandelt. Insbesondere dankte er dem deutschen Außenminister für seine „überaus präzisen, offenen und interessanten“ Darlegungen zur deutschen Außenpolitik. Das Bekenntnis zu Loyalität dem Bündnis gegenüber habe er mit Befriedigung aufgenommen.

Auf Einladung des italienischen Außenministers wird die Frühjahrskonferenz 1970 in der italienischen Hauptstadt stattfinden.<sup>30</sup>

[gez.] Ruete

**VS-Bd. 1147 (II A 7)**

**389**

### **Botschafter Allardt, Moskau, an das Auswärtige Amt**

**Z B 6-1-16281/69 VS-vertraulich**  
**Fernschreiben Nr. 1813**  
**Cito**

**Aufgabe: 5. Dezember 1969, 18.00 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 5. Dezember 1969, 16.25 Uhr**

Zum gestrigen, aus Anlaß der Anwesenheit des DGB-Vorsitzenden Vetter<sup>2</sup> in meinem Hause gegebenen Abendessen, erschien auch der hiesige Gewerkschaftschef, Politbüro-Mitglied Schelepin, mit elf seiner engsten Mitarbeiter. Der Abend verlief in erfreulich aufgelockerter Atmosphäre, die auch in den von Schelepin, Vetter und mir gehaltenen Tischreden zum Ausdruck kam.

Während des Essens sprach mich Schelepin auf die bevorstehenden Gespräche<sup>3</sup> an und bemerkte, daß wir in Kürze wohl eine im Prinzip zustimmende Erklärung seiner Regierung erhalten würden.<sup>4</sup> Die Sowjetregierung sehe mit Interesse und einem gewissen Optimismus der Politik der neuen Bundesregie-

<sup>30</sup> Die NATO-Ministerratstagung fand am 26./27. Mai 1970 in Rom statt. Vgl. dazu AAPD 1970.

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Blumenfeld am 8. Dezember 1969 vorgelegen.  
Vgl. dazu auch ALLARDT, Moskauer Tagebuch, S. 218–226.

<sup>2</sup> Der DGB-Vorsitzende Vetter hielt sich vom 4. bis 6. Dezember 1969 in der UdSSR auf.

<sup>3</sup> Zum Angebot der Bundesrepublik vom 14. November 1969, am 8. Dezember 1969 Verhandlungen mit der UdSSR über ein Gewaltverzichtsabkommen aufzunehmen, vgl. Dok. 363.

<sup>4</sup> Zur sowjetischen Antwort vom 6. Dezember 1969 vgl. Dok. 390.

rung entgegen und erwarte von ihr eine konstruktive Haltung zur Bereinigung der akuten europäischen Probleme.

Er kam dann auf die Notwendigkeit der völkerrechtlichen Anerkennung der „DDR“ zu sprechen. Als ich ihn daran erinnerte, daß eine völkerrechtliche Anerkennung – wie die Bundesregierung zunächst in der Regierungserklärung<sup>5</sup> und später in Interviews<sup>6</sup> erklärt habe – nicht zur Diskussion stehe, beharrte er darauf, daß alle Vorhaben durch die völkerrechtliche Legitimierung der „DDR“ wesentlich erleichtert werden würden: „Nachdem die Bundesregierung in ihrer Regierungserklärung bereits von zwei Staaten gesprochen hat, kann es doch wirklich nicht so schwer sein, nun auch noch den letzten kleinen Schritt, nämlich den der völkerrechtlichen Anerkennung zu tun.“

Ich erwiderte, die Bundesregierung werde mit Sicherheit über ihren Standpunkt nicht hinausgehen. Als ich schließlich die Frage stellte, ob er es wirklich für nützlich hielte, an dieser „Realität“ eine Annäherung zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion scheitern zu lassen, lachte Schelepin und wandte sich einem anderen Thema zu.

Später kam er noch einmal auf die bevorstehenden Gespräche zurück. Wenn sie von Erfolg begleitet sein sollten, müßte die weitaus größte Strecke der Annäherung von der Bundesregierung zurückgelegt werden. Ich antwortete, daß solche Erwartung für diese wie für jede andere ernsthafte Verhandlung eine denkbar schlechte Prämisse sei. Wenn zwei souveräne Staaten den Wunsch hätten, einander näher zu kommen, müßte von beiden Staaten das gleiche Maß an Konzessionsbereitschaft erwartet werden. Verträge, die auf einseitigen Konzessionen basierten, seien noch nie eine brauchbare Grundlage für ein friedliches Nebeneinander der Völker gewesen.

Schelepin griff dann in seiner Tischrede den Tunnel-Gedanken von Poljanskij<sup>7</sup> auf und meinte, es wäre an der Zeit, auf beiden Seiten gleichzeitig damit zu beginnen, durch den Berg der (dank einer Vergangenheit, an der die Sowjetunion keine Schuld trage) aufgehäuften Meinungsverschiedenheiten einen Tunnel zu graben, um sich in der Mitte zu treffen und Freundschaft zu schließen.

Entgegen normaler sowjetischer Übung verließ Schelepin mit seinen Mitarbeitern erst weit nach Mitternacht das Haus und sagte mir beim Abschied, er hoffe, künftig regelmäßiger Gelegenheit zum politischen Gedankenaustausch mit mir zu haben.

Herr Vetter teilte mir mit, daß Schelepin ihn bereits auf dem Wege vom Flugplatz in die Stadt auf die Problematik seines Besuches in der Bundesrepublik angesprochen habe. Daraus habe er, Vetter, entnommen, daß Schelepin gerne bereit sei, nunmehr den Besuch in der Bundesrepublik durchzuführen, ande-

<sup>5</sup> Vgl. dazu den Auszug aus dem deutschlandpolitischen Teil der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt vom 28. Oktober 1969; Dok. 332, Anm. 7.

<sup>6</sup> So erklärte Bundesminister Scheel am 23. November 1969 in einem Interview mit dem Deutschlandfunk: „Die Bundesregierung hat ja ihre Bereitschaft erkennen lassen, im nationalen Bereich dem Verlangen der DDR nach Respektierung ihrer staatlichen Existenz Rechnung zu tragen. Wir tun das, um innerdeutsche Regelungen zu ermöglichen. Eine völkerrechtliche Anerkennung der Teilung Deutschlands müssen wir natürlich ablehnen. Wir können zueinander nicht Ausland sein, wir sind Teile einer Nation.“ Vgl. BULLETIN 1969, S. 1220 f.

<sup>7</sup> Zur Äußerung des sowjetischen Außenministers Gromyko vom 21. August 1969 vgl. Dok. 288.

rerseits aber wegen des nicht auszuschließenden Haftbefehls<sup>8</sup> bzw. einer gegen ihn unternommenen Pressekampagne Klarheit haben wolle, wie die Bundesregierung hierzu stehe. Die offiziellen Gespräche zwischen Vetter und Schelepin finden heute im Laufe des Tages statt.

Weiterer Bericht bleibt vorbehalten.<sup>9</sup>

[gez.] Allardt

**VS-Bd. 4442 (II A 4)**

## 390

### **Bundesminister Scheel an Botschafter Allardt, Moskau**

**II B 2-81.12/1-3747/69 VS-vertraulich**

**6. Dezember 1969<sup>1</sup>**

**Fernschreiben Nr. 950**

**Aufgabe: 7. Dezember 1969, 17.15 Uhr**

**Citissime nachts**

Für Botschafter

Nachdem Botschafter Zarapkin heute Staatssekretär Duckwitz mitgeteilt hat, daß die sowjetische Regierung ab Montag, dem 8. Dezember, bereit sei, mit uns über einen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen zu sprechen, bitte ich Sie, möglichst bald einen Termin zu vereinbaren<sup>2</sup> und gegenüber Ihrem sowjetischen Gesprächspartner folgendes zu erklären<sup>3</sup>:

<sup>8</sup> Am 19. Oktober 1962 verurteilte der Bundesgerichtshof den Mitarbeiter des KGB, Staschynskij, wegen Beihilfe zur Ermordung der ukrainischen Exilpolitiker Rebet und Bandera in den Jahren 1957 bzw. 1959 zu acht Jahren Haft. In der Urteilsbegründung wurde hervorgehoben, „der eigentliche Täter sei der, der die Verbrechen bis in alle Einzelheiten plane und die Waffen liefere“. Vgl. den Artikel von Hans Seiter: „Bundesgerichtshof: Staschynskij war nur Mordgehilfe Moskaus“; DIE WELT vom 20. Oktober 1962, S. 16. Vgl. dazu ferner den Artikel „Sowjetagent Staschynsky zu acht Jahren Zuchthaus verurteilt“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 20. Oktober 1962, S. 1.

Im Hinblick auf einen möglichen Besuch des Mitglieds des Politbüros des ZK der KPdSU, Schelepin, in der Bundesrepublik machte Ministerialdirektor Ruete am 26. November 1969 die Botschaft in Moskau darauf aufmerksam, es könne, da Schelepin von 1958 bis 1961 Vorsitzender des KGB gewesen sei, „theoretisch die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, daß ein deutscher Richter aufgrund der Feststellungen im Urteil des Bundesgerichtshofes in Sachen Staschynskij einen Haftbefehl gegen Schelepin erläßt. Da ein solcher Haftbefehl in der Praxis nicht zu vollstecken ist, steht diese Überlegung einer Einladung nicht entgegen.“ Vertreter des DGB hätten nach Rücksprache mit Bundesminister Scheel angekündigt, sie würden „das Thema in aller Offenheit erneut bei dem Gespräch mit Schelepin aufnehmen und ihm außerdem sagen, daß die Möglichkeit einer Einladung im gegebenen Zeitpunkt (April/Mai 1970) erneut anhand der Gesamtsituation überprüft werden wird“. Vgl. den Drahterlaß Nr. 912; VS-Bd. 4442 (II A 4); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>9</sup> Mit Schriftbericht Nr. 2904 vom 11. Dezember 1969 teilte Botschafter Allardt, Moskau, mit, daß sich eine Delegation des DGB vom 24. November bis 6. Dezember 1969 sowie der DGB-Vorsitzende Vetter vom 4. bis 6. Dezember 1969 in der UdSSR aufgehalten habe. Vgl. dazu Referat II A 4, Bd. 1086.

<sup>1</sup> Der Drahterlaß wurde von Ministerialdirektor Ruete konzipiert.

<sup>2</sup> Zum Gespräch des Botschafters Allardt, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 8. Dezember 1969 vgl. Dok. 392.

<sup>3</sup> Dieser Absatz wurde von Ministerialdirektor Ruete auf Weisung des Bundesministers Scheel handschriftlich eingefügt. Vorher lautete er: „Sie werden gebeten, bei dem zu erwartenden Gespräch über

1) Mit den deutschen Entwürfen für gegenseitige deutsch-sowjetische Gewaltverzichtserklärungen, die Staatssekretär Schütz am 7. Februar 1967 Botschafter Zarapkin überreicht hat<sup>4</sup>, ist ein deutsch-sowjetischer Dialog eingeleitet worden, in dem beide Seiten wiederholt Gelegenheit gehabt haben, ihre Standpunkte zu dieser Frage darzulegen. Wir kennen nun den sowjetischen Standpunkt, und die sowjetische Regierung kennt unsere Haltung.

Wir sollten daher davon Abstand nehmen, uns gegenseitig die in vielen Punkten nicht übereinstimmenden grundsätzlichen Auffassungen zum Gewaltverzicht und zu den wesentlichen ungelösten Fragen in Europa erneut zu erläutern; wir sollten vielmehr pragmatisch vorgehen und den Versuch unternehmen, zu praktischen Lösungen zu gelangen. Da wir uns in dem Wunsch einig sind, zur Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen und zur Entspannung in Europa beizutragen, ist die Bundesregierung der Ansicht, daß wir nunmehr anstreben sollten, zu konkreten Abmachungen über das begrenzte Thema des Gewaltverzichts zu kommen, ohne die beiderseitigen Standpunkte zu strittigen politischen Fragen zu präjudizieren. Die Bundesregierung hat am 3. Juli 1969 einen formulierten Vorschlag für gegenseitige Gewaltverzichtserklärungen überreicht.<sup>5</sup> Die sowjetische Regierung hat mit dem Aide-mémoire vom 12. September 1969<sup>6</sup> ihre Bereitschaft zur Fortsetzung des Gespräches über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen zum Ausdruck gebracht; sie hat im einzelnen jedoch nicht zu den von uns vorgeschlagenen Formulierungen Stellung genommen. Wir sind der Ansicht, daß unser Vorschlag die Grundlage der weiteren Gespräche sein sollte.<sup>7</sup>

2) Wir haben die letzten Vorschläge des Warschauer Paktes – Prager Dokument vom 31. Oktober 1969<sup>8</sup> – für einen multilateralen Gewaltverzicht zwischen möglichst allen europäischen Staaten mit Interesse zur Kenntnis genommen. Wir halten einen solchen multilateralen europäischen Gewaltverzicht, der das allgemeine Gewaltverbot des Artikel 2 der UN-Charta bekräftigt, ebenfalls für erstrebenswert.

Ein solcher multilateraler Gewaltverzicht ist jedoch von anderer Qualität als der von uns angestrebte Abschluß bilateraler Gewaltverzichtsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Sowjetunion und anderen osteuropäischen Staaten. Bilaterale Gewaltverzichtsabkommen haben nach unserer

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1379*

den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen Ihrem sowjetischen Gesprächspartner folgendes mitzuteilen“.

<sup>4</sup> Für den Entwurf der Bundesregierung vom 7. Februar 1967 für Erklärungen über einen Gewaltverzicht vgl. VS-Bd. 429 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1967. Vgl. dazu auch DzD V/1, S. 482.

Für die Übergabe vgl. AAPD 1967, I, Dok. 46.

<sup>5</sup> Für den Entwurf der Bundesregierung für Erklärungen über einen Gewaltverzicht vgl. Dok. 219.

<sup>6</sup> Vgl. dazu Dok. 293, besonders Anm. 3.

<sup>7</sup> Der Passus „Die sowjetische Regierung ... Gespräche sein sollte“ ging auf Anregungen des Bundesministers Ehmke zurück. Er schlug am 6. Dezember 1969 Bundesminister Scheel vor, „auf das Aide-mémoire der Sowjetunion vom 12.9.1969 Bezug zu nehmen. Auch wenn es nicht unmittelbar auf unseren Entwurf für Gewaltverzichtserklärungen Bezug nimmt, so ist es doch in gewisser Weise als eine Stellungnahme anzusehen. Es erscheint mir daher zweckmäßig, die Existenz dieses Dokuments zu bestätigen.“ Vgl. VS-Bd. 5774 (V 1); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>8</sup> Zur Erklärung der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten in Prag über eine Europäische Sicherheitskonferenz vgl. Dok. 338, Anm. 4.

Auffassung den besonderen Vorteil, daß auf diese Weise spezifische Probleme gelöst werden können, die zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem jeweiligen Staat stehen, mit dem solche Abkommen abgeschlossen werden: Mit der Sowjetunion wünschen wir ganz allgemein unsere Beziehungen zu normalisieren. Die Normalisierung des deutsch-sowjetischen Verhältnisses sollte durch ein bilaterales Gewaltverzichtsabkommen eingeleitet werden. Auch im Verhältnis zu anderen osteuropäischen Staaten bestehen offene Fragen, die einer Regelung zugeführt werden sollten. Dazu könnten die Wege durch ein bilaterales Gewaltverzichtsabkommen eröffnet werden.

Die bei den deutsch-sowjetischen Gesprächen vereinbarten Formulierungen für einen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen könnten unserer Vorstellung nach – wie wir bereits in Teil II unserer Note vom 9. April 1968<sup>9</sup> angeregt haben – als „Beispiel“ oder „Modell“ für Gewaltverzichtserklärungen mit anderen osteuropäischen Ländern dienen, in dessen Rahmen dann die jeweiligen bilateralen Probleme behandelt werden müßten.<sup>10</sup>

Präambelsatz zwei des sowjetischen Alternats sowie Erklärungssatz drei bei der Alternate sollen die Möglichkeit des von uns gewünschten Austausches ähnlicher Erklärungen zwischen uns einerseits sowie Warschau, Prag und Ostberlin andererseits zum Ausdruck bringen. Wir sind bereit, auch die Gespräche mit Warschau, Prag und Ostberlin aufzunehmen, sobald die dortigen Regierungen hierzu bereit sind. Der Abschluß bilateraler Gewaltverzichtsabkommen, wie sie die Sowjetunion bei dem bisherigen deutsch-sowjetischen Meinungsaustausch auch gegenüber der DDR, Polen und anderen Ländern gefordert hat, würde eine günstige Voraussetzung für das Zustandekommen und den Erfolg einer Europäischen Sicherheitskonferenz bieten, die sich nach den jüngsten Prager Beschlüssen der Staaten des Warschauer Paktes auch mit der Frage eines multilateralen Gewaltverzichts befassen soll.<sup>11</sup>

Solche spezifischen bilateralen Gewaltverzichtsabkommen würden nach unserer Auffassung in besonderem Maße dem Frieden und der Entspannung dienen. Sie würden die internationale Atmosphäre in Europa verbessern und entscheidend zur Vorbereitung einer europäischen Friedensordnung beitragen.

9 Für den Wortlaut des *Aide-mémoire* der Bundesregierung vgl. DzD V/2, S. 570–575.

Für die Übergabe an den sowjetischen Botschafter Zarapkin durch Staatssekretär Duckwitz vgl. AAPD 1968, I, Dok. 121.

10 Dieser Absatz ging auf Anregungen des Bundesministers Ehmke zurück. Er schlug am 6. Dezember 1969 Bundesminister Scheel vor: „Hier könnte das sowjetische Interesse an einem bilateralen Gewaltverzicht mit uns dadurch stärker gefördert werden, daß wir an den letzten Absatz von Teil II der Note der Bundesregierung vom 9.4.1968 erinnern, in der wir auf die Beispielhaftigkeit der deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsvereinbarungen hinwiesen.“ Vgl. VS-Bd. 5774 (V 1); B 150, Aktenkopien 1969.

11 Der Passus „Der Abschluß bilateraler ... Gewaltverzichts befassen soll“ ging auf Anregungen des Bundesministers Ehmke zurück. Er schlug am 6. Dezember 1969 Bundesminister Scheel vor, darauf hinzuweisen, „daß der Abschluß bilateraler Gewaltverzichtsabkommen, wie sie die Sowjetunion in dem bisherigen Meinungsaustausch auch gegenüber der DDR, Polen und den anderen Staaten gefordert hat, eine günstige Voraussetzung für das Zustandekommen und den Erfolg einer Europäischen Sicherheitskonferenz bieten würde, die nach den jüngsten Prager Beschlüssen sich auch mit der Frage eines multilateralen Gewaltverzichts befassen soll. Wir würden dadurch den erkennbaren Tendenzen entgegenwirken, die von uns gewünschten bilateralen Verhandlungen mit der DDR und Polen durch die Forderung nach alsbaldigem Abschluß eines multilateralen Gewaltverzichts gegenstandslos zu machen.“ Vgl. VS-Bd. 5774 (V 1); B 150, Aktenkopien 1969.

- 3) In unseren Entwürfen vom 3. Juli 1969 haben wir versucht,
- die beiderseitigen Verpflichtungen über den Gewaltverzicht einander anzugelichen, weil wir der Auffassung sind, daß der Gedanke gleicher Bedingungen auch für die Ausarbeitung von Gewaltverzichtserklärungen anzuwenden ist,
  - weitgehend den sowjetischen Textvorschlägen vom 21. November 1967<sup>12</sup> zu folgen.

- 4) Im Laufe des Gesprächs könnten Sie folgende Hinweise geben:

Unser Eingehen auf die sowjetischen Texte vom 21. November 1967 ist an folgenden Stellen besonders augenfällig:

- Präambel Ziffer 1 beruht in beiden Alternaten auf den beiden ersten Absätzen des sowjetischen Entwurfs für eine deutsche Erklärung vom 21.11.1967, deren Gedanken jetzt gleichmäßig in beide Alternate aufgenommen worden sind. Anstatt von „den Beziehungen zwischen den europäischen Staaten“ zu sprechen, haben wir die Formel von der „Entspannung des Verhältnisses zwischen West und Ost“ gewählt, um klarzustellen, daß die Entspannung nach unserem Willen auch auf die DDR ausgedehnt werden soll, ohne daß hierin jedoch eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch uns ausgesprochen wird.
- Präambel Ziffer 2, deutsches Alternat, geht auf den dritten Absatz der Präambel des sowjetischen Entwurfs für eine deutsche Erklärung zurück und beinhaltet die Anknüpfung an den manifestierten guten Willen des Vertragspartners.
- Präambel Ziffer 3 ist in beiden Alternaten wortgleich und knüpft an Ziffer 3 des sowjetischen Entwurfs einer sowjetischen Erklärung an.
- Die Ziffer 1 Absatz 1 der Erklärung entsprechen einander in beiden Alternaten und beruhen auf der Ziffer 1 des sowjetischen Entwurfs für eine deutsche Erklärung.

Wir glauben, daß wir damit einen Beitrag zum Fortgang des Dialoges geleistet haben.

- 5) Zu unseren Vorschlägen vom 3. Juli 1969 möchte ich erläuternd folgendes bemerken:

a) Innerdeutsche Regelung

Die Entwürfe tragen der Tatsache Rechnung, daß die Bundesregierung bereit ist, den Gewaltverzicht „so zu vollziehen, daß er ohne jeden Vorbehalt auch für den anderen Teil Deutschlands und diesem gegenüber gilt“ (Bundesaußenminister Brandt vor dem Bundestag am 7.12.1967).<sup>13</sup>

Wir wissen, daß eine endgültige Lösung der Deutschland-Frage erst am Ende eines längeren Prozesses stehen kann. Daher müssen sich beide Teile Deutschlands um die Zwischenlösung eines geregelten friedlichen Nebeneinanders be-

<sup>12</sup> Für den Wortlaut des sowjetischen Memorandums, das einen Entwurf für Erklärungen der Bundesrepublik bzw. der UdSSR über einen Gewaltverzicht enthielt, vgl. DzD V/1, S. 2047–2053.  
Für die Übergabe an Bundesminister Brandt durch den sowjetischen Botschafter Zarapkin vgl. AAPD 1967, III, Dok. 395.

<sup>13</sup> Vgl. dazu BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 65, S. 7229.

mühen. Die Bundesregierung ist bereit, den innerdeutschen Gewaltverzicht im direkten Verhältnis der beiden Teile Deutschlands zu bestätigen und auf die Probleme dieses Verhältnisses zu beziehen.

Wir glauben, daß ein solcher innerdeutscher Gewaltverzicht dazu beitragen würde, die Voraussetzung für einen beiderseitig akzeptablen Modus vivendi in Deutschland bis zu einer friedensvertraglichen Regelung zu schaffen. Mit der Klärung des innerdeutschen Verhältnisses würde die Grundlage für einen erfolgreichen Verlauf einer Europäischen Sicherheitskonferenz gelegt werden. Die auch von der Sowjetunion geforderten Verhandlungen zwischen uns und der DDR würden diesem Zweck förderlich sein.<sup>14</sup>

b) Deutschlands Ostgrenzen

Wir haben bei den bisherigen deutsch-sowjetischen Gesprächen über den Gewaltverzicht wiederholt zum Ausdruck gebracht und möchten dies erneut unterstreichen, daß die Bundesregierung bereit ist, der Sorge der östlichen Nachbarn Deutschlands um die Unantastbarkeit ihrer Grenzen Rechnung zu tragen, indem die Grenzfrage und andere offene bilaterale Fragen in bilaterale Vereinbarungen über den Gewaltverzicht einbezogen werden.

–(Nur für den Fall, daß die sowjetische Seite diese Frage zur Sprache bringt)– Münchener Abkommen:

Wenngleich über die gegenwärtigen Grenzen zwischen Deutschland und der Tschechoslowakei und über die Tatsache, daß das Münchener Abkommen nicht mehr gültig ist, keine Meinungsverschiedenheiten bestehen, so fehlt es doch an einer einheitlichen Auffassung darüber, ob dieses Abkommen von Anfang an ungültig gewesen ist. Abgesehen von ihrer allgemeinen Bedeutung wirft diese Frage eine Anzahl besonderer rechtlicher Probleme auf, die die zweiseitigen deutsch-tschechoslowakischen Beziehungen berühren. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist bereit, mit der Regierung der ČSSR Gespräche aufzunehmen mit dem Ziel, eine beiderseitige annehmbare Lösung dieser Probleme zu finden.

6) Nachdem ich Ihnen diese Erläuterungen zu unseren Entwürfen gegeben habe, wäre ich für Ihre Stellungnahme zu unseren Vorschlägen dankbar.

Scheel<sup>15</sup>

**VS-Bd. 4354 (II B 2)**

<sup>14</sup> Dieser Absatz ging auf Anregungen des Bundesministers Ehmke zurück. Er schlug am 6. Dezember 1969 Bundesminister Scheel vor, in diesem Abschnitt „an die Notwendigkeit einer Klärung des innerdeutschen Verhältnisses als Grundlage für einen erfolgreichen Verlauf einer ESK“ zu erinnern. Dafür sollten die Hinweise auf die Verkehrs- und Postverhandlungen mit der DDR sowie auf die Sondierungen der Drei Mächte bei der DDR über Berlin gestrichen werden, „da sie von dem eigentlichen Thema ablenken und ein Element in die deutsch-sowjetischen Gespräche bringen, das dort nachteilige Wirkungen haben könnte“. Vgl. VS-Bd. 5774 (V 1); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>15</sup> Paraphe.

391

**Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt****Geheim****8. Dezember 1969<sup>1</sup>**

Betr.: Gespräch des Herrn Bundeskanzlers mit dem amerikanischen Außenminister am 6. Dezember 1969<sup>2</sup>

Teilnehmer: Von amerikanischer Seite außerdem: Hillenbrand, Pedersen (Counselor of the Department), Botschafter Rush;  
von deutscher Seite außerdem: BM Ehmke, StS Duckwitz, StS Ahlers und der Unterzeichnete.

**Ostpolitik**

Rogers erklärte: Er könne nach einem Gespräch mit dem Präsidenten sagen, die Vereinigten Staaten begrüßten die Initiativen, die die Bundesrepublik gegenüber Osteuropa genommen hätte.

Er übergibt einen Brief des Präsidenten.<sup>3</sup>

Der Bundeskanzler betont, daß alle deutschen Versuche im Rahmen des Bündnisses vorgenommen würden.

Rogers unterstreicht die gleiche Haltung der Vereinigten Staaten. Man habe in Washington nicht den leisesten Zweifel zu irgendeinem Zeitpunkt an den deutschen Absichten gehabt. Die USA seien skeptisch gegenüber einer ESK, solange man deren Ergebnis nicht überschauen kann.

Auf die Erklärung des Bundeskanzlers, man müsse dafür sorgen, daß dieses Thema nicht in die Hände der falschen Leute gerate, und dürfe nicht den Eindruck erwecken, als ob der Westen negativ sei, erwiderte Rogers, auch die USA seien nicht negativ gegenüber einer solchen Konferenz; sie wollten nur die negativen Folgen vermeiden. Man würde es als Vorteil für die Sowjetunion betrachten, wenn dabei lediglich eine Bestätigung des Status quo herauskäme. Truppenreduzierung und Gewaltverzicht seien sinnvoll.

Der Bundeskanzler erwartet eine baldige sowjetische Antwort auf unser Gewaltverzichtsangebot.<sup>4</sup>

Er will mit Initiativen gegenüber Ost-Berlin warten.

1 Hat Staatssekretär Duckwitz vorgelegen, der die Weiterleitung an die Ministerialdirektoren Frank und Ruete verfügte.

Hat Frank und Ruete am 10. Dezember 1969 vorgelegen.

2 Der amerikanische Außenminister Rogers hielt sich am 5./6. Dezember 1969 in Bonn auf.

3 Präsident Nixon führte in seinem Schreiben vom 5. Dezember 1969 an Bundeskanzler Brandt aus: „Ihrer eindrucksvollen Regierungserklärung im Bundestag entnehme ich, daß Ihre Regierung sich sehr ernsthaft darum bemüht, zum Zusammenhalt und zur Stärke unserer westlichen Gemeinschaft beizutragen, und gleichzeitig versucht, seit langem bestehende Ursachen der Spannung in Europa abzubauen. Dies ist auch unser Ziel. Wie Sie glaube auch ich, daß das Erste eine unerlässliche Voraussetzung für den Erfolg des Zweiten ist.“ Vgl. BULLETIN 1969, S. 1276.

4 Zum Vorschlag der Bundesrepublik vom 14. November 1969, am 8. Dezember 1969 in Moskau Verhandlungen mit der UdSSR über ein Gewaltverzichtsabkommen aufzunehmen, vgl. Dok. 363.

Zur sowjetischen Antwort vom 6. Dezember 1969 vgl. Dok. 390.

Rogers fragt nach der internationalen Stellung der DDR: „Wir wollen im Schritt bleiben.“

Der Bundeskanzler erläutert die deutsche Haltung. Die Bundesregierung werde ihre Position nicht ändern, solange Ost-Berlin eine negative Haltung übt. Er sei zuweilen froh, daß seine Landsleute trotz ihrer Schwierigkeiten fähig sind, international absetzbare Waren zu produzieren. Er sei sich bewußt, daß eine Kettenreaktion kaum vermeidbar sei, wenn die DDR in eine wichtige Internationale Organisation käme.

Rogers glaubt, daß die Anerkennung der DDR eines der wesentlichen Motive für die sowjetische Politik sei.

Es wird auf die Konsequenzen einer möglichen indischen Entscheidung aufmerksam gemacht.

#### Berlin

Zu Berlin ist man sich einig, daß die Sowjetunion keine Status-Änderung und keinen „Ärger“ haben will. Man sollte versuchen, kleine Verbesserungen zu erreichen.

#### Griechenland

Rogers bezeichnet diese Frage als schwierig und hofft, daß „irgend etwas weniger als der Herauswurf“ dabei herauskommt. Es könnte auf der nächsten NATO-Sitzung<sup>5</sup> die Mitgliedschaft Griechenlands in Frage gestellt werden.

Der Bundeskanzler erläutert, es könnte sinnvoll sein, die griechische Regierung auf die Möglichkeit aufmerksam zu machen, an den Versammlungen nicht teilzunehmen, ohne die Mitgliedschaft aufzugeben, solange Griechenland kein Parlament habe. Die nächste Möglichkeit sei die Suspendierung. Es sei unmöglich für die Bundesrepublik, beim Antrag zur Sache dagegen zu stimmen.

Rogers begrüßt den Vorschlag des Kanzlers. Eine Reihe von Senatoren benutzen den Fall, um Griechenland anzugreifen, seien aber in Wirklichkeit gegen den Umfang der amerikanischen Verpflichtungen in der NATO.

#### SALT

Rogers berichtete, es gebe keine Anzeichen für eine grundsätzliche Änderung der sowjetischen Haltung. Die Vereinigten Staaten griffen jedes Moment auf, was einen Fortschritt bringen könnte. Botschafter Smith wird nach Abschluß der Vorbesprechung die NATO unterrichten.<sup>6</sup> Der Bundeskanzler sollte sich frei fühlen, auf jeden Mangel an Konsultationen aufmerksam zu machen.

#### China

Rogers läßt die Bemerkung fallen, daß es nichts Neues über China gebe. Die Vereinigten Staaten wollten ihre Beziehungen insbesondere beim Handel ver-

<sup>5</sup> Die NATO-Ministerratstagung fand am 26./27. Mai 1970 in Rom statt. Vgl. dazu AAPD 1970.

<sup>6</sup> Gesandter Gnodtke, Brüssel (NATO), teilte am 22. Dezember 1969 mit, der amerikanische Gesandte Vest habe die NATO-Mitgliedstaaten schriftlich über die Ergebnisse der am selben Tag unterbrochenen Gespräche mit der UdSSR über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT) in Helsinki informiert. Aus dem Schreiben gehe hervor, daß sich die USA und die UdSSR „auf ein weitgestrecktes, lose abgegrenztes Verhandlungsprogramm geeinigt haben“. Die Gespräche sollen „sich auf alle strategischen Waffen der Verhandlungspartner erstrecken. Als ‚strategisch‘ hätten Waffen zu gelten, welche auf das Gebiet eines Partners reichten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1671; VS-Bd. 3601; B 150, Aktenkopien 1969.

bessern. Diese Versuche seien in Warschau erfolgt.<sup>7</sup> Z.Z. laufe nichts, man werde spätere Gespräche u.U. in eine andere Stadt verlegen. Es sei bemerkenswert, daß die Angriffe gegen die Vereinigten Staaten seitens der Chinesen in letzter Zeit nachgelassen hätten.

Bahr

**VS-Bd. 2741 (I A 5)**

**392**

**Botschafter Allardt, Moskau, an Bundesminister Scheel**

**Z B 6-1-16305/69 geheim**

**Fernschreiben Nr. 1818**

**Citissime**

**Aufgabe: 8. Dezember 1969, 20.00 Uhr<sup>1</sup>**

**Ankunft: 8. Dezember 1969, 18.48 Uhr**

Nur für Bundesminister und Staatssekretär<sup>2</sup>

Auf Drahterlaß Nr. 950 vom 7.12.1969<sup>3</sup>

An erstem Gespräch mit Gromyko nahmen auf seiner Seite Abteilungsleiter Falin, Stellvertretender Abteilungsleiter Tokowinin und zwei weitere Beamte als Dolmetscher beziehungsweise Stenographen teil.

Ich war von Botschaftsrat I. [Klasse] Wolff und Dolmetscher<sup>4</sup> begleitet.

I. Nach kurzen einleitenden Bemerkungen von beiden Seiten trug ich den Inhalt des Bezugserlasses vor.

Gromyko stellte daraufhin drei Fragen:

a) Er entnehme meinen Ausführungen, daß zwischen dem Erfolg der bilateralen, gerade beginnenden Gespräche und der multilateralen Konferenz unsererseits ein Zusammenhang hergestellt werde. Ob er insoweit richtig verstanden habe?

Ich erwiderte, daß ich kein Junktim zwischen beiden Verhandlungen herstellen wolle, wir aber der Meinung seien, die Bereinigung aller echt bilateralen Fragen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion, wie auch möglichst der Bundesrepublik und den übrigen Staaten des Warschauer Paktes würde dem Verlauf der multilateralen Konferenz förderlich sein und uns vermutlich auch die Teilnahme an dieser Konferenz beträchtlich erleichtern.

<sup>7</sup> Zu den amerikanisch-chinesischen Gesprächen in Warschau vgl. Dok. 102, Anm. 33.

<sup>1</sup> Hat Botschafter Roth am 15. Dezember 1969 vorgelegen.

Zum Gespräch vgl. auch ALLARDT, Moskauer Tagebuch, S. 260–262, sowie FALIN, Politische Erinnerungen, S. 73–79.

<sup>2</sup> Georg Ferdinand Duckwitz.

<sup>3</sup> Für den Drahterlaß des Bundesministers Scheel vom 6. Dezember 1969, der am 7. Dezember 1969 übermittelt wurde, vgl. Dok. 390.

<sup>4</sup> Andreas Weiß.

Gromyko sagte, er hielte es für wichtig, daß beide Problemkreise säuberlich von einander getrennt würden. Ich sagte, daß sich dies bereits zwangsläufig aus der Tatsache ergebe, daß die bilateralen Gespräche bereits begonnen hätten, ohne daß über Zustandekommen, Datum und Agenda der multilateralen Konferenz bereits ein Einvernehmen erzielt sei. Daraus folge – und ich bezöge mich dabei auf eine entsprechende Äußerung Gromykos mir gegenüber vom 11. Dezember 1968<sup>5</sup> – daß wir bereits dabei seien, alle bilateralen Probleme, die auf dem Tisch lägen, mit dem Ziel anzufassen, sie wegzuräumen.

b) Er, Gromyko, habe mit einer gewissen Besorgnis vermerkt, daß ich gelegentlich von „deutsch“-sowjetischen Verhandlungen gesprochen hätte. Er halte es für notwendig, gleich zu Anfang klarzustellen, daß die Sowjetunion mit zwei deutschen Staaten zu tun habe, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, und daß sie getrennte Beziehungen mit diesen beiden deutschen Staaten unterhalte. Seine Regierung gehe davon aus, daß das von mir als möglich erwähnte Gewaltverzichtsabkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR unter exakt den gleichen völkerrechtlichen Bedingungen abgeschlossen werden würde wie Parallelverträge mit der UdSSR und anderen osteuropäischen Staaten.

Ich entgegnete, auch die Bundesregierung gehe davon aus, daß es sich bei der laufenden Verhandlung lediglich um bilaterale Probleme zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion handele, ohne daß die Probleme dritter Staaten dabei einbezogen seien. Dies ergebe sich übrigens bereits aus dem wiederholten Angebot der Bundesregierung, mit der DDR in bilateralen Kontakt zu treten, wie dies mit den übrigen osteuropäischen Regierungen vorgesehen sei. Leider hätten wir noch keine Antwort erhalten. Was nun die Bedingungen eines solchen Abkommens mit der DDR betreffe, sei auf die Regierungserklärung des Bundeskanzlers<sup>6</sup> und die wiederholt von ihm bzw. dem Bundesaußenminister abgegebenen diesbezüglichen Erklärungen zu verweisen, wonach das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und der DDR von uns als ein innerdeutsches, nämlich als das Verhältnis zweier deutscher Staaten innerhalb einer deutschen Nation, angesehen werde. Dies müsse auch in einem bilateralen Gewaltverzichtsabkommen seinen Ausdruck finden, ohne daß dadurch die Bindekraft dieses Abkommens geringer sei als die Bindekraft völkerrechtlicher Abkommen zwischen der Bundesrepublik und den übrigen osteuropäischen Staaten. Im übrigen sei ich der Meinung, daß die Frage, welchen Niederschlag dieser besondere Charakter der Beziehungen der beiden deutschen Staaten in dem angebotenen bilateralen Abkommen mit Ost-Berlin finden solle, in den von uns vorgeschlagenen bilateralen Gesprächen BRD-DDR geklärt werden sollte.

c) Gromyko bemerkte schließlich, mein Vorschlag, unser Papier vom 3. Juli 1969<sup>7</sup> zur Grundlage unserer Verhandlungen zu machen, scheine ihm nicht sehr realistisch zu sein. Er würde bei der nächsten Besprechung darauf zurück-

5 Zum Gespräch des Botschafters Allardt, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko vgl. AAPD 1968, II, Dok. 410.

6 Vgl. dazu den Auszug aus dem deutschlandpolitischen Teil der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt vom 28. Oktober 1969; Dok. 332, Anm. 7.

7 Für den Entwurf der Bundesregierung für Erklärungen über einen Gewaltverzicht vgl. Dok. 219.

kommen.<sup>8</sup> Auf meine Frage, welche Grundlage er sich denn vorstelle, sagte er, er sei bereit, mit mir über alles (mit Ausnahme der Exegese der Bibel) zu sprechen, und wir würden uns hoffentlich darüber bei dem nächsten Treffen verständigen.

Gromyko, der mich vorher verständigt hatte, daß er heute nachmittag stark besetzt sei, unterbrach die in aufgelockert sachlicher Atmosphäre stattfindende Unterhaltung nach einer halb Stunden und bat um Fortsetzung zu einem noch zu vereinbarenden Termin noch in dieser Woche. Ich stimmte zu.

II. Ich vermute, daß im Mittelpunkt der nächsten Besprechung wiederum die völkerrechtliche Anerkennung der DDR stehen wird, d. h. daß die Sowjetregierung mit aller Härte versuchen wird, bei Beginn unserer Gespräche die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durchzusetzen.

III. Ich halte mich für verpflichtet, darauf hinzuweisen, daß angesichts der bekannten Öffentlichkeitsscheu der Sowjets Verlauf und Ausgang der Verhandlungen nicht zuletzt auch davon abhängen werden, daß – vorbehaltlich einer Vereinbarung mit den Sowjets – über den Inhalt der Gespräche absolutes Stillschweigen bewahrt wird.

[gez.] Allardt

VS-Bd. 4354 (II B 2)

### 393

#### Aufzeichnung des Parlamentarischen Staatssekretärs Dahrendorf

8. Dezember 1969<sup>1</sup>

In der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 4. Dezember 1969 hatte ich die Mitglieder über die Übergabe der deutschen Note an Polen<sup>2</sup> zu unterrichten. Der Unterrichtung folgte eine fast einstündige Diskussion, an der sich mit einer einzigen Ausnahme nur Abgeordnete der CDU/CSU beteiligten. Diese wünschten eine Reihe von Klärungen auf der Grundlage ihrer offenkundigen Sorge, die Bundesregierung könne im Alleingang die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie präjudizieren. Auf der Grundlage meiner Überzeugung, daß wir gut daran tun, die Information des Parlaments so gründlich wie möglich vorzu-

<sup>8</sup> Zum Gespräch des Botschafters Allardt, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 11. Dezember 1969 vgl. Dok. 398.

<sup>1</sup> Durchdruck.

Hat Bundesminister Scheel laut Vermerk des Vortragenden Legationsrats Wilke vom 12. Dezember 1969 vorgelegen.

<sup>2</sup> Zum Vorschlag der Bundesregierung vom 25. November 1969, Verhandlungen mit Polen aufzunehmen, vgl. Dok. 375, besonders Anm. 1.

nehmen, habe ich dabei eine Reihe von Positionen vertreten, über die Information nötig ist. Insbesondere habe ich betont:

1) Die Bundesregierung geht davon aus, daß Bundesregierung und polnische Regierung ein gemeinsames Interesse an Lösungen haben, die nicht innenpolitisch umstritten sind. Daraus folgt, daß sie bereit ist, gerade in diesem Zusammenhang einen sehr starken Kontakt mit der Opposition zu halten.

2) Für die Bundesregierung stellt sich die Grenzfrage nur als Bestandteil der Frage des Gewaltverzichts. Im Gewaltverzicht sieht die Bundesregierung auch eine Garantie der territorialen Unversehrtheit des Landes, mit dem ein Gewaltverzichtsabkommen getroffen wird.

Aus der Diskussion blieb dann offen, ob wir bereit sein würden, den Auswärtigen Ausschuß oder ein anderes parlamentarisches Gremium auch über die Formulierung zu unterrichten, die wir in die Verhandlungen einzubringen gedenken im Hinblick auf die Grenzfrage. Ich habe eine Neigung erkennen lassen, dies zu tun angesichts der besonderen Bedeutung dieser Frage und angesichts der Tatsache, daß die Abgeordneten der Opposition ganz offenkundig hier zu tiefst engagiert sind. Ich habe jedoch keinerlei verbindliche Erklärung abgegeben und insbesondere auch erkennen lassen, daß eine Unterrichtung während laufender Verhandlungen sich leicht als Störung der Verhandlungen auswirken könnte. Hier ist eine klare Stellungnahme erforderlich.

Aus dem Ausschuß wurde der Wunsch laut, zusätzlich zu den erfolgten Unterrichtungen eine Unterrichtung über die Moskauer Gipfelkonferenz<sup>3</sup> mit einer Stellungnahme der Bundesregierung und einer allgemeineren Analyse der Lage im Ostblock vorzunehmen.

Die Atmosphäre der Diskussion war sachlich, was vor allem der ausgezeichneten Verhandlungsführung des Vorsitzenden<sup>4</sup> zu danken ist. Es fiel jedoch auf, daß die Abgeordneten der Koalition sich in keiner Weise an der Diskussion beteiligten.

gez. Dahrendorf

**VS-Bd. 10072 (Ministerbüro)**

<sup>3</sup> Zur Konferenz der Partei- und Regierungschefs der Warschauer-Pakt-Staaten am 3./4. Dezember 1969 vgl. Dok. 388, Anm. 3.

<sup>4</sup> Gerhard Schröder.

394

## Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Robert

III A 6-85.00-94.20-1333/69 geheim

9. Dezember 1969<sup>1</sup>

Betr.: Ausweitung der Kreditbeziehungen und des Warenverkehrs mit Polen und Rumänien

Bezug: Kabinettsvorlage des Bundesministers für Wirtschaft<sup>2</sup> vom 5.12.1969 – VI B 2-50 42 46/163/69 II - VI B 6-60 67 60 – geheim

Anlg.: 1<sup>3</sup>

### Kurzfassung des Sachverhalts

Polen und Rumänien haben anlässlich der noch laufenden bzw. soeben abgeschlossenen Wirtschaftsverhandlungen<sup>4</sup> den Wunsch geäußert, Ausfuhrkredite und Bundesbürgschaften für ungebundene, langfristige und zinsverbilligte Finanzkredite sowie weitere Einführerleichterungen zur Intensivierung des Warenverkehrs und der industriellen Kooperation zu erhalten.

Der Bundesminister für Wirtschaft hat hierzu in der beigefügten Kabinettsvorlage folgende von ihm für vertretbar gehaltene Möglichkeiten vorgeschlagen:

Polen

#### 1) Ausfuhrbürgschaften

Bürgschaftszusage zur Absicherung neuer längerfristiger Ausfuhrgeschäfte in Höhe von 250 Mio. DM für 1970 (statt des bisherigen jährlichen Fälligkeitslimits von 75 Mio. DM) mit Kreditlaufzeiten von acht Jahren, bei nachgewiesener Konkurrenz bis zu zehn Jahren. Dabei sollen entweder eine Warenliste oder Mindestauftragswerte vereinbart werden. Die Sonderbeschränkungen über die Laufzeiten von fünf Jahren sowie über die An- und Zwischenzahlungen bei Liefergeschäften werden aufgehoben. Einzelne Großgeschäfte können außerhalb des Pfands verbürgt werden. Bürgschaften für andere als Investitionsgüterlieferungen mit kürzerfristigen Laufzeiten sollen unbegrenzt übernommen werden.

1 Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Klarenaar und von Legationsrat I. Klasse Dunker konzipiert.

2 Karl Schiller.

3 Dem Vorgang beigefügt. Für die Kabinettsvorlage des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 5. Dezember 1969 vgl. VS-Bd. 8767 (III A 6).

4 Die Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und Polen über den Abschluß eines Wirtschaftsabkommens begannen am 9. Oktober 1969 und wurden am 29. Oktober 1969 unterbrochen. Vgl. dazu Dok. 318 und Dok. 325.

Vom 4. bis 21. November 1969 führte Botschafter Emmel in Bukarest Verhandlungen im rumänischen Außenhandelsministerium, die mit der Paraphierung eines Abkommens über den Warenverkehr und die Erweiterung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit für den Zeitraum vom 1. Januar 1970 bis zum 31. Dezember 1974 abgeschlossen wurden. Gleichzeitig wurde ein Warenprotokoll für das Jahr 1970 vereinbart. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 4245 des Botschafter Emmel, z. Z. Bukarest, vom 21. November 1969; Referat III A 6, Bd. 421. Vgl. dazu ferner BULLETIN 1969, S. 1216.

Für den Wortlaut des Abkommens vom 22. Dezember 1969 vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 71 vom 16. April 1970, S. 2f.

## 2) Ungebundene Finanzkredite

Bürgschaftszusage gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b des Haushaltsgesetzes<sup>5</sup> für einen 10- bis 15-jährigen ungebundenen Finanzkredit (Projekt- oder Planfinanzierungskredit) erstmals für 1970, der von deutschen Banken in der Größenordnung von 200 Mio. DM bei 100%iger und unentgeltlicher Bundesbürgschaft gewährt wird und auch Freijahre vorsieht.

## 3) Wohlwollenserklärung

Wohlwollenserklärung, daß jeweils vor Ende eines jeden Jahres im Lichte der Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen geprüft wird, inwieweit eine Bürgschaftsregelung für weitere Ausfuhrkredite und ungebundene Finanzkredite angebracht ist.

## 4) Ausweitung des Warenverkehrs

a) Erhöhung der quasi-liberalisierten Einfuhrmöglichkeiten („Ausschreibung mit laufender Antragstellung“) für polnische Waren der gewerblichen Wirtschaft von 4443 auf mindestens 5643, also um mindestens 1200 Warennummern des Warenverzeichnisses der Außenhandelsstatistik, das insgesamt 7000 Warennummern umfaßt. Damit würde sich die De-facto-Liberalisierung zugunsten Polens von 64 auf 80% erhöhen. Sie beträgt bei Rumänien zur Zeit 84%. Eine De-jure-Liberalisierung wird vorerst abgelehnt.

b) Aufstockung der Einfuhrkontingente für polnische Waren der gewerblichen Wirtschaft um die 1969 von der Bundesregierung autonom vorgenommenen Kontingentserhöhungen.<sup>6</sup>

## Rumänien

### 1) Ausfuhrbürgschaften

Festsetzung von zwei internen Bürgschaftsrahmen zur Übernahme von neuen Ausfuhrbürgschaften für 1970,

a) in Höhe von jährlich 250 Mio. DM (statt des bisherigen, praktisch erschöpften Fälligkeitslimits von 230 Mio. DM) zur Absicherung von längerfristigen Investitionsgüterlieferungen mit einer Kreditlaufzeit von acht Jahren – in Konkurrenzfällen bis zu zehn Jahren – und

b) in Höhe von jährlich 100 Mio. DM zur Absicherung neuer Ausfuhrgeschäfte mit kürzerer Kreditlaufzeit.

Die Sonderbeschränkungen werden aufgehoben. Einzelne Großgeschäfte können außerhalb des Plafonds verbürgt werden.

Der Interministerielle Garantieausschuß wird ermächtigt, jeweils vor Ende eines Jahres im Lichte der Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen zu prüfen, inwieweit interne Bürgschaftsrahmen neu festgesetzt werden können.

<sup>5</sup> Für den Wortlaut vgl. Dok. 193, Anm. 11.

<sup>6</sup> Am 15. November 1968 wurde das Vierte Zusatzprotokoll zu den Vereinbarungen vom 7. März 1963 über die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen einer Delegation der Bundesrepublik und einer polnischen Delegation über den Handels- und Seeschiffahrtsverkehr unterzeichnet. Es ersetzte die Warenliste des Dritten Zusatzprotokolls vom 15. Dezember 1967. Im Agrarsektor wurden die Kontingente um 3 Mio. DM und im gewerblichen Bereich um 27 Mio. DM erhöht. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Botschafters Emmel vom 19. November 1968; Referat III A 6, Bd. 254.

Für den Wortlaut des Vierten Zusatzprotokolls vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 13 vom 21. Januar 1969, S. 1-3.

## 2) Ungebundene Finanzkredite

Bürgschaftszusage auf der gleichen Rechtsgrundlage wie für Polen für einen 10- bis 15-jährigen ungebundenen Finanzkredit deutscher Banken zugunsten der rumänischen Außenhandelsbank in Höhe von 100 Mio. DM mit Freijahren bei unentgeltlicher und 100%iger Bundesbürgschaft.

Wohlwollenserklärung, daß jeweils vor Ende eines Jahres im Lichte der Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen geprüft wird, inwieweit eine Bürgschaftsregelung für weitere ungebundene Finanzkredite angebracht ist.

Stellungnahme:

1) Die Kabinettsvorlage entspricht, soweit sie sich mit den Krediten und den Bundesbürgschaften hierzu befaßt, der Zielsetzung, wie sie in der Aufzeichnung der Abt. III vom 27. Oktober d.J. grundsätzlich dargelegt und von dem Herrn Minister genehmigt wurde.<sup>7</sup> Das Bundesministerium für Wirtschaft hat in der Kabinettsvorlage im übrigen auf die vom Auswärtigen Amt geltend gemachten Gesichtspunkte Rücksicht genommen. Die Kabinettsvorlage sieht keine Verpflichtung der Bundesregierung für die Jahre nach 1970 durch einzelne Aufschlüsselungen der Kreditsummen vor. Außerdem wird bei der Prüfung der Übernahme von Bürgschaften für ungebundene Finanzkredite in den Jahren nach 1970 keine Bindung an den polnischen bzw. rumänischen Fünfjahresplan hergestellt; vielmehr wird unseren politischen und sonstigen nicht-wirtschaftlichen Belangen gegenüber diesen Ländern dadurch Rechnung getragen, daß vor Ende eines Jahres im Lichte der Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen geprüft werden soll, inwieweit eine Bürgschaftsregelung für weitere Kredite angebracht ist.

2) Was die unter c) angeführte Ausweitung des Warenverkehrs mit Polen und den hierzu gestellten Antrag der Kabinettsvorlage unter D 2) anbetrifft, so ist der Vorschlag des Bundesministeriums für Wirtschaft aus folgenden Gründen nicht ausreichend:

a) Die in der Kabinettsvorlage für eine weitere Liberalisierung vorgesehene Vergrößerung der Zahl der Warenpositionen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft von 1200 Warennummern (d. i. eine Anhebung von 64% auf 80%) scheint zwar eine erhebliche Verbesserung der Einfuhrmöglichkeiten zu sein, bedeutet jedoch für die polnische Seite keinen echten Vorteil, weil sie die darin aufgeführten Waren kaum liefern kann. Es sollte deshalb eine Liberalisierung in der Größenordnung der Rumänen eingeräumten Spezialliberalisierung vorgenommen werden, die rund 84% der dem amtlichen deutschen Warenverzeichnis unterliegenden Warenpositionen ausmachen würde. Hierbei bliebe die aus politischen Gründen erwünschte Differenzierung zwischen Rumänien und den anderen Oststaaten gewahrt, weil Warenlieferungen nach Rumänien trotz der hohen Verschuldung dieses Landes nach wie vor in großzügiger Weise abgesichert werden.

Die Entscheidung hierüber ist von besonderer Vordringlichkeit, weil mit einer Beschußfassung des Kabinetts über die Kredite in der Kabinettssitzung am 11./12. Dezember d.J. nicht ohne weiteres gerechnet werden kann und sich die

<sup>7</sup> Für die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Herbst vom 27. Oktober 1969 vgl. Dok. 325.

Verhandlungen mit Polen, die Mitte dieser Woche (10.12.) wieder aufgenommen werden, zwangsläufig auf die Liberalisierung der Einfuhren konzentrieren werden.<sup>8</sup> Eine neuerliche Unterbrechung der deutsch-polnischen Wirtschaftsverhandlungen muß jedoch vermieden werden; andererseits muß sichergestellt werden, daß die Verhandlungen in der für Januar nächsten Jahres zu erwartenden Schlußphase abgeschlossen werden können. Dies muß auch erwünscht sein, weil die Verhandlungen über den Gewaltverzicht in Moskau nicht von einem negativen Verlauf der Wirtschaftsverhandlungen mit Polen, für den die Bundesregierung verantwortlich gemacht werden könnte, beeinträchtigt werden dürfen. Sollte eine Entscheidung über die Kredite am 11. d. M. nicht fallen, so sollte sie noch in einer Kabinetsitzung, die im Dezember anberaumt werden müßte, getroffen werden.

b) Die Kabinettsvorlage sollte dem polnischen Wunsch in den zur Zeit laufenden Verhandlungen nach Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung, die mengenmäßigen Beschränkungen abzubauen, Rechnung tragen. Zwar kommt die Befristung des Abbaus der mengenmäßigen Beschränkungen bis zu dem von der polnischen Seite gewünschten Zeitpunkt, d. i. der 31.12.1972, nicht in Betracht; einer Wohlwollenserklärung ohne Festlegung einer Übergangszeit dürfte jedoch nichts im Wege stehen.

c) Das Bundesministerium für Wirtschaft übersieht in seiner Beschränkung auf die vorgeschlagenen Einfuhrerleichterungen im Verhältnis zu Polen, daß die bisherigen Liberalisierungsmaßnahmen stets gegenüber allen Oststaaten vorgenommen wurden, sofern gültige Handelsverträge und ein Briefwechsel über die Einhaltung marktgerechter Preise im Warenverkehr vorlagen. Würde man die Liberalisierung allein gegenüber Polen ausweiten, so würden die anderen Oststaaten, mit denen Verhandlungen in nächster Zeit in Aussicht stehen, sich mit Recht diskriminiert fühlen, und ihr Verlangen auf Gleichbehandlung mit Polen würde nochmals eine Befassung des Kabinetts erforderlich machen.

Es erscheint deshalb wünschenswert, die für Polen vorgesehenen Liberalisierungsmaßnahmen, Kontingentserhöhungen sowie die unter b) genannte Wohlwollenserklärung auf die anderen Oststaaten durch einen Grundsatzbeschuß auszudehnen. Dieser Grundsatzbeschuß würde den Fachressorts die Möglichkeit vorbehalten, im Einzelfall differenzierte Entscheidungen zu treffen.

<sup>8</sup> Die am 10. Dezember 1969 wieder aufgenommenen Verhandlungen mit Polen über den Abschluß eines Wirtschaftsabkommens wurden am 21. Dezember 1969 erneut unterbrochen. Botschafter Emmel vermerkte am 30. Dezember 1969, die Bundesregierung habe in den Verhandlungen folgende Position vertreten: „Ein Plan für eine stufenweise Liberalisierung und ein Endtermin für die vollständige Liberalisierung wurden abgelehnt. Zollmäßige Erleichterung für Kooperationsgeschäfte fallen in die Zuständigkeit der Brüsseler Behörden, ebenso wie die verlangte Meistbegünstigungsklausel für Zölle. Polen hat außerdem die De-facto-Meistbegünstigung seit altersher. Auch eine Sonderbehandlung bei den mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen für Kooperationswaren kann in der von Polen gewünschten Form nicht gegeben werden. Die Dauer des Vertrages kann sich über fünf Jahre erstrecken, und auch eine automatische Verlängerungsklausel ist aufgrund unserer Brüsseler Verpflichtungen nicht möglich. Dies trifft auch für die Revisionsklausel zu. Schließlich wurde erneut darauf hingewiesen, daß unser Wirtschaftssystem eine Koppelung von Krediten und Warenlieferungen durch die Regierung nicht zusichern kann. Wir stimmen mit den Polen darin überein, das Handelsvolumen in den nächsten Jahren erheblich auszuweiten. Wir glauben, dieses Ziel am besten dadurch zu erreichen, daß wir entsprechend unserer innerwirtschaftlichen Entwicklung weiter die Liberalisierung betreiben, ohne uns hierbei vertraglich festzulegen.“ Die Verhandlungen sollten im Januar 1970 fortgesetzt werden. Vgl. Referat III A 6, Bd. 412.

Das für die erwähnten Bürgschaftsübernahmen erforderliche Konsultationsverfahren bei den Europäischen Gemeinschaften und die Information der Europäischen Gemeinschaften über die zur Ausweitung des Warenverkehrs vorgeschlagenen Maßnahmen für Einfuhrerleichterungen sind in der Kabinettsvorlage vorgesehen.

Es wird noch bemerkt, daß das Bundeskanzleramt die oben dargelegte Auffassung des Auswärtigen Amts teilt und sie in der Kabinettssitzung unterstützen wird.

3) Ich schlage vor, der Kabinettsvorlage, soweit sie sich mit den Krediten und den Bürgschaftszusagen unter D 1, 3, 4 und 5 befaßt, zuzustimmen.

Was den Antrag zu D 2 (Einfuhrerleichterungen) angeht, so schlage ich vor, zu beantragen, das Kabinett möge beschließen:

Zur Ausweitung des Warenverkehrs und zur Erleichterung der Einfuhren aus Kooperationsvorhaben kann in den Wirtschaftsverhandlungen mit Polen nach Information der Europäischen Gemeinschaften folgendes vereinbart werden:

- a) Eine Erhöhung der quasi-liberalisierten Einfuhrmöglichkeiten für Waren der gewerblichen Wirtschaft (d. h. des erweiterten Verfahrens der Ausschreibungen mit laufender Antragstellung) zugunsten Polens in der Größenordnung der Rumänen durch Kabinettsbeschuß vom 17. Oktober 1967 eingeräumten Liberalisierung (84%);
- b) Eine Erhöhung der Kontingente für die Einfuhr von Waren der gewerblichen Wirtschaft aus Polen grundsätzlich um die im Jahre 1969 von der Bundesregierung vorgenommenen autonomen Kontingentserhöhungen;
- c) Ein Briefwechsel mit der polnischen Regierung, wonach sich die Bundesregierung bemühen wird, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die mengenmäßigen Beschränkungen weiter abzubauen, jedoch ohne Angabe einer bestimmten Frist.

Da die Verhandlungen mit Polen bereits begonnen haben und ohne eine Entscheidung des Kabinetts über die Liberalisierung nicht fortgesetzt werden können, muß darauf gedrungen werden, daß in der Sitzung am 11. Dezember 1969 eine Kabinettssentscheidung über die Erweiterung der Liberalisierung zugunsten Polens entsprechend der Kabinettsvorlage und den ergänzenden Vorschlägen des Auswärtigen Amts getroffen wird.<sup>9</sup>

4) Im Interesse einer Arbeitserleichterung sollte nach einer positiven Kabinettssentscheidung über die Erweiterung der Liberalisierung zugunsten Polens eine Grundsatzentscheidung des Kabinetts angestrebt werden, wonach einer analogen Regelung im Handelsverkehr mit den übrigen europäischen Oststaaten (Tschechoslowakei, Ungarn und Bulgarien) zugestimmt wird. Hierbei könnte die Ausarbeitung der weiteren Einzelheiten den Ressorts vorbehalten bleiben.

Abteilung II hat mitgezeichnet.

<sup>9</sup> In der Kabinettssitzung am 11. Dezember 1969 wurde beschlossen, die Verhandlungen mit Polen und Rumänen zunächst auf der Grundlage der Kabinettsvorlage des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 5. Dezember 1969 zu führen. Falls bei den Verhandlungen Schwierigkeiten auftreten würden, sollte in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft auf die Vorschläge des Auswärtigen Amts zurückgegriffen werden. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Ministerialrats Hofmann vom 11. Dezember 1969, VS-Bd. 8767 (III A 6); B 150, Aktenkopien 1969.

Hiermit über Referat L 1<sup>10</sup> und den Herrn Staatssekretär<sup>11</sup> dem Herrn Minister mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt.

Robert

**VS-Bd. 8767 (III A 6)**

## 395

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

**Z B 6-1-16340/69 VS-vertraulich**  
**Fernschreiben Nr. 1629**

**Aufgabe: 10. Dezember 1969, 11.30 Uhr**  
**Ankunft: 10. Dezember 1969, 12.28 Uhr**

Betr.: Konsultation über unsere Ost-Politik

1) Bei heutigem Arbeitsfrühstück der Botschafter kam das durch die jüngste Entwicklung außerordentlich gesteigerte Interesse aller NATO-Partner an intensiver Konsultation über die laufenden Ost-West-Kontakte zum Ausdruck. Dieses Interesse wurde in allgemeiner Form bekundet, richtete sich jedoch ganz offenkundig in erster Linie auf unsere ostpolitische Aktivität.

Auch der Generalsekretär ließ anklingen, daß eine Konsultation über die Vorstellungen, mit denen wir in die jetzt angelaufenen Moskauer Gespräche<sup>1</sup> hineingingen, äußerst wichtig sei. Man werde es bei diesen Gesprächen doch zweifellos nicht bei dem alleinigen Thema des Gewaltverzichts bewenden lassen.

Die heutige Erörterung muß auch auf dem Hintergrund anderer Diskussionen im gleichen Kreise in den letzten Wochen gesehen werden, in denen mir immer wieder Fragen gestellt wurden, wie etwa die, ob und wie weit unsere Gewaltverzichtspolitik die Anerkennung der DDR impliziere (Frage meines italienischen Kollegen<sup>2</sup>), wie wir uns die Beteiligung der DDR an einer europäischen Konferenz vorstellten, ohne damit die Anerkennung in konkludenter Form zu vollziehen und den wichtigsten Verhandlungspreis schon im vorhinein wegzu geben (Frage meines kanadischen Kollegen<sup>3</sup>).

Auf die Äußerungen Brosios gab ich eine unverbindliche Zusicherung der Konsultation im gegebenen Zeitpunkt. Zur Thematik der Moskauer Gespräche wies ich darauf hin, daß der Gewaltverzicht im Verhältnis zur Sowjetunion selbstverständlich eine Reihe anderer komplizierter Fragen aufwerfe, wie z. B. die des sowjetischen Verzichts auf Interventionsrechte aus den Artikeln 53 und 107 der VN-Charta und aus dem Potsdamer Abkommen.

10 Hat Vortragendem Legationsrat Schött am 10. Dezember 1969 vorgelegen.

11 Günther Harkort.

1 Zum Gespräch des Botschafters Allardt, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 8. Dezember 1969 über einen Gewaltverzicht vgl. Dok. 392.

2 Carlo de Ferrarii Salzano.

3 Ross Campbell.

2) Von mehreren Seiten wurde wiederum die Art und Weise kritisiert, wie die in der Bonner Vierergruppe vertretenen Regierungen auch bei dieser Konferenz<sup>4</sup> die Diskussion der Deutschland- und Berlin-Probleme gehandhabt hätten. Das Deutschland-Problem sei ein Kernstück der europäischen Sicherheitsproblematik, und es bleibe unbefriedigend, wenn die Verbündeten in letzter Minute mit einem von der Vierergruppe ausgearbeiteten Text konfrontiert würden, an dem kaum noch etwas geändert werden könne.

3) Ich berichte über diese Äußerungen vor allem auch, weil sie die gegenwärtige Stimmungslage im NATO-Rat widerspiegeln; diese sollte bei der Art und Weise, wie wir in nächster Zeit die Konsultationen über unsere Ost-Politik handhaben, berücksichtigt werden.

[gez.] Grewe

**VS-Bd. 4377 (II A 1)**

**396**

**Bundesminister Scheel an Botschafter Allardt, Moskau**

**II B 2-81.12/1-2249/69 geheim**

**Aufgabe: 10. Dezember 1969, 16.05 Uhr<sup>1</sup>**

**Fernschreiben Nr. 960**

**Citissime**

Für Botschafter

Auf Drahtbericht 1818 vom 8.12.1969 geh.<sup>2</sup>

I. Sie werden gebeten, bei Ihrem nächsten Gespräch mit Gromyko oder seinem Beauftragten folgenden Standpunkt zu vertreten:

1) Wir lehnen es nicht grundsätzlich ab, mit der sowjetischen Regierung auch andere wichtige Fragen aus dem Bereich der deutsch-sowjetischen Beziehungen in die gegenwärtigen Erörterungen einzubeziehen und sehen daher der angekündigten Erläuterung der diesbezüglichen sowjetischen Vorstellungen mit Interesse entgegen.

Wir sind jedoch nach wie vor der Meinung, daß konkrete Abmachungen über das begrenzte Thema Gewaltverzicht einen substantiellen Schritt in Richtung auf eine Einigung auch in anderen Fragen bedeuten und deren Lösung vorbereiten helfen würden. Wir haben daher großes Interesse daran, die Meinung

<sup>4</sup> Zur NATO-Ministerratstagung am 4./5. Dezember 1969 in Brüssel vgl. Dok. 388.

<sup>1</sup> Der Drahterlaß wurde von Ministerialdirektor Ruete konzipiert.

Hat Staatssekretär Duckwitz am 10. Dezember 1969 vorgelegen.

Hat Vortragendem Legationsrat Graf zu Rantzau am 10. Dezember 1969 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Eine zusätzliche Abschrift für B[undes]k[anzler]a[mt] gefertigt und abgesandt.“

<sup>2</sup> Für den Drahtbericht des Botschafters Allardt, Moskau, vgl. Dok. 392.

der sowjetischen Regierung zu unseren Entwürfen vom 3. Juli 1969<sup>3</sup> im einzelnen zu erfahren und würden es begrüßen, wenn wir in eine Erörterung der Entwürfe eintreten könnten.

2) Wenn dieses nicht im ersten Gespräch bereits geschehen, könnten Sie nunmehr auf Ziffer 4 der Weisung vom 6.12. DE Nr. 950<sup>4</sup> eingehen.

II. Die Bemerkung Gromykos, daß die bilateralen Verhandlungen und eine multilaterale Konferenz zwei Problemkreise seien, die säuberlich voneinander getrennt werden müßten, läßt erkennen, daß die Sowjets das Zustandekommen einer europäischen Konferenz losgelöst von Erfolgen bei den bilateralen Gesprächen sehen möchten. Wir hingegen sind der Auffassung, daß Erfolge im deutsch-sowjetischen Gespräch, bei den Initiativen der drei Westmächte und vor allem bei der Regelung des innerdeutschen Verhältnisses, die sachlichen Voraussetzungen für eine Konferenz sind. Hier besteht also offensichtlich ein grundsätzlicher Unterschied zwischen unserer und der sowjetischen Auffassung. Im gegenwärtigen Zeitpunkt möchten wir eine Verhärtung des Gesprächs über diese Frage vermeiden, jedoch wollen wir uns auch nicht verschweigen. Deshalb bitte ich, das Gespräch über diesen Fragenkomplex einstweilen nicht unnötig zu vertiefen, aber folgendes klarzustellen:

Wir wollen kein enges Junktim zwischen beiden Problemkreisen herstellen, für uns besteht aber ein innerer Zusammenhang zwischen beiden. Gemeinsames Ziel sollte es sein, durch Ost-West-Verhandlungen eine Verbesserung der Sicherheit aller europäischen Staaten zu erreichen. Dieser Prozeß sollte sich, um seine Erfolgsschancen zu erhöhen, auf verschiedenen Ebenen vollziehen, die durchaus voneinander getrennt sein können, bei denen jedoch Fortschritte auf der einen Ebene Fortschritte auf der anderen Ebene mit sich bringen oder zumindest erleichtern. In diesem parallel verlaufenden und sich wechselseitig befruchten Prozeß kommt bilateralen Gesprächen, z.B. in Moskau oder in Warschau, vor allem aber einem innerdeutschen Ausgleich, besondere Bedeutung zu. Erfolge würden sich für das Zustandekommen wie für den Inhalt multilateraler Verhandlungen nur günstig, auf keinen Fall nachteilig auswirken.

III. Im übrigen wird es sich bei der nächsten Gesprächsrunde wohl empfehlen, mehr rezeptiv die sowjetischen Vorstellungen entgegenzunehmen und hinsichtlich einer Antwort auf die Notwendigkeit des Einholens weiterer Instruktionen zu verweisen.<sup>5</sup>

Scheel<sup>6</sup>

**VS-Bd. 4354 (II B 2)**

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

<sup>4</sup> Für den Drahterlaß des Bundesministers Scheel vgl. Dok. 390.

<sup>5</sup> Zum Gespräch des Botschafters Allardt, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 11. Dezember 1969 vgl. Dok. 398.

<sup>6</sup> Paraphe.

397

**Botschafter Schnippenkötter, Genf  
(Internationale Organisationen), an Bundesminister Scheel**

**Z B 6-1-16380/69 VS-vertraulich  
Fernschreiben Nr. 1064  
Citissime**

**Aufgabe: 11. Dezember 1969, 16.40 Uhr  
Ankunft: 11. Dezember 1969, 20.50 Uhr**

Nur für Bundesminister und Staatssekretär<sup>1</sup>

Betr.: Deutschlandpolitik in ECE und WHO

Bezug: Vortrag bei Herrn Staatssekretär Duckwitz und Gespräche mit D 1<sup>2</sup>,  
D 2<sup>3</sup> und D 3<sup>4</sup> am 8. und 9. Dezember

I. Mein Vorschlag geht dahin

- 1) der DDR in der VN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) unter bestimmten Modalitäten eine Mitarbeit zu ermöglichen;
- 2) diesen Schritt nicht davon abhängig zu machen, daß zuvor das innerdeutsche Sonderverhältnis weiter entwickelt wird;
- 3) den Schritt geraume Zeit vor der nächsten Weltgesundheitskonferenz zu tun, die im Mai 1970 in Genf zusammentritt<sup>5</sup> und auf der voraussichtlich ein Aufnahmeantrag der DDR zur Debatte steht (vgl. DB 1014 vom 29.11. VS-NfD<sup>6</sup>).

II. Die Begründung und Bewertung des Vorschlag es ergibt sich auf dem Boden der neuen Deutschlandpolitik aus den Verhältnissen innerhalb der ECE (1), im

<sup>1</sup> Der Drahtbericht wurde mit Begleitvermerk von Vortragendem Legationsrats I. Klasse Noebel an Staatssekretär Duckwitz geleitet. Dazu vermerkte er handschriftlich: „Teleg[ramml] vorerst noch nicht verteilt. Vorschlag: Arbeitsex[em]pl[ar] Herrn Frank n[ach] Rückkehr.“ Hat Duckwitz am 12. Dezember 1969 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Möglichst bald R[ücksprache].“

Hat Ministerialdirigent Gehlhoff am 16. Dezember 1969 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „1) Heute mit St[aa]tsS[ekretär] besprochen. 2) I B 1: B[ittel] Aufzeichnung für Bundesminister und Bundeskanzleramt wie besprochen.“ Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 2764 (I B 1); B 150, Aktenkopien 1969.

<sup>2</sup> Paul Frank.

<sup>3</sup> Hans Ruete.

<sup>4</sup> Otto-Axel Herbst.

<sup>5</sup> Die 23. Weltgesundheitsversammlung fand vom 5. bis 22. Mai 1970 in Genf statt.

<sup>6</sup> Botschafter Schnippenkötter, Genf (Internationale Organisationen), berichtete am 29. November 1969, der Leiter der Verbindungsstelle der DDR zur Economic Commission for Europe (ECE), Zachmann, habe dem Generaldirektor der WHO, Candau, mitgeteilt, „die WHO könne ‚mit Sicherheit‘ damit rechnen, daß die DDR bei der nächstmöglichen Gelegenheit wiederum einen Antrag auf Aufnahme in die Weltgesundheitsorganisation stellen werde“. Schnippenkötter stellte dazu fest: „Die Weltgesundheitsorganisation ist zwar der taktisch günstigste Ansatzpunkt für die DDR, da ihre Verfassung im Unterschied zu den anderer Sonderorganisationen nicht die Wiener Formel als Aufnahmeebestimmung enthält, sondern eine Allstaatenklausel mit dem Erfordernis nur einfacher Mehrheit. Die nächste Tagung, bei der über den Aufnahmeantrag entschieden werden könnte, findet jedoch erst im Mai 1970 statt. Der Zeitpunkt für die Mitteilung ist daher überraschend. Eine Vorankündigung wirkt erfahrungsgemäß gegen die Absichten der DDR, da sie uns Zeit für eine eingehende Vorbereitung unseres taktischen Vorgehens läßt. Daher hat die DDR im Jahre 1968 ihren Antrag erst in letzter Minute gestellt und noch einige Wochen vorher versichert, daß sie keinen Aufnahmeantrag stellen werde.“ Vgl. Referat V 1, Bd. 916.

Hinblick auf die WHO-Konferenz (2) und auf eine mögliche Europäische Sicherheitskonferenz (3) sowie aus allgemeinen politischen Erwägungen (4).

1) ECE

- Die bisherige deutschlandpolitische Position in der ECE ist unhaltbar geworden. Sie bestand darin, daß wir für die Mitwirkung des Ostberliner Vertreters darauf bestanden, daß dieser lediglich Berater der sowjetischen Besatzungsbehörden sein könne (Art. 10 der Terms of reference<sup>7</sup>). Da die Bundesregierung die Existenz eines zweiten deutschen Staates „in Deutschland“ hinnimmt und die DDR beim Namen genannt wird, können wir uns nun nicht mehr auf die Bestimmung des Art. 10 berufen. Unabhängig von etwaigen Fortschritten in der Entwicklung eines innerdeutschen Sonderverhältnisses stehen wir in der ECE schon jetzt unter einem Handlungszwang.
- Aus meiner vorangegangenen Berichterstattung (die einschlägigen Berichte sind in meinem Drahtbericht Nr. 1010 VS-NfD vom 27.11.69<sup>8</sup> aufgezählt) ist dem Auswärtigen Amt bekannt, daß die DDR bereit sein soll, eine Einladung unter Art. 8 der Terms of reference<sup>9</sup> zu akzeptieren, d.h. in der ECE „in a consultative capacity“ teilzunehmen<sup>10</sup>, während die Bundesrepublik Deutschland infolge eines ECOSOC-Beschlusses von 1956 in Ergänzung von Art. 7 der Terms of reference<sup>11</sup> den Status eines vollen Mitglieds dieser Organisation hat. Wenn aus diesem oder jenem Grunde dies als Statusvorsprung herausgestellt werden soll, so könnte das in ähnlicher Weise geschehen wie mit der Tatsache, daß die

<sup>7</sup> Artikel 10 der Statuten der ECE vom 28. März 1947 in der Fassung vom 15. Dezember 1955: „The Commission may consult with the representatives of the respective Allied Control Authorities of the occupied territories, and be consulted by them for the purpose of mutual information and advice on matters concerning the economies of these territories in relation to the rest of the European economy.“ Vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 150 vom 8. August 1957, S. 2.

Zum Status der Bundesrepublik und der DDR in der ECE vgl. auch Dok. 357, Anm. 5.

<sup>8</sup> Für den Drahtbericht des Botschafters Schnippenkötter, Genf (Internationale Organisationen), vgl. Referat III A 3, Bd. 114.

<sup>9</sup> Artikel 8 der Statuten der ECE vom 28. März 1947 in der Fassung vom 15. Dezember 1955: „The Commission may admit in a consultative capacity European nations not members of the United Nations, and shall determine the conditions in which they may participate in its work, including the question of voting rights in the subsidiary bodies of the Commission.“ Vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 150 vom 8. August 1957, S. 2.

<sup>10</sup> Vgl. dazu Dok. 373, Anm. 9.

<sup>11</sup> Artikel 7 der Statuten der ECE vom 28. März 1947 in der Fassung vom 15. Dezember 1955: „The members of the Commission are the European members of the United Nations and the United States of America.“ Vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 150 vom 8. August 1957, S. 2.

Am 15. Dezember 1955 nahm der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO die Resolution Nr. 594 an: „The Economic and Social Council, Considering that the Federal Republic of Germany is a member of various specialized agencies of the United Nations, Considering that the presence of the Federal Republic of Germany in the Economic Commission for Europe would further the unity of purpose of that Commission, 1) Decides to amend paragraph 7 of the terms of reference of the Economic Commission of Europe to include the Federal Republic of Germany as a member of the Commission, provided that the said State applies for such membership and agrees to contribute annually such equitable amounts as the General Assembly shall assess from time to time in accordance with procedures established by the General Assembly in similar cases; 2) Requests the Secretary-General to undertake such consultations and further steps as may be required to obtain the agreement of the Federal Republic of Germany and the General Assembly to the inclusion of the contributions of the said State in the United Nations.“ Vgl. UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, Official Records, Resumed 20th Session, 5-15 December 1955, Resolutions, Supplement No. 1A, New York [1959].

DDR als Teilnehmer an gewissen multilateralen Verträgen ihre Ratifikationsurkunde lediglich an einem Platz hinterlegen kann, während die Bundesregierung das an zwei oder drei Plätzen zu tun in der Lage ist.

– Die ECE gehört nicht zu den Internationalen Organisationen, die von der „Wiener Formel“<sup>12</sup> erfaßt werden, so daß die Teilnahme der DDR an der ECE keinen Einzug in die Mehrzahl der Internationalen Organisationen nach sich zieht, wie das bei einer Aufnahme in die WHO der Fall wäre. Will man an dieser Stelle der Entwicklung verharren, so wäre das möglich. Will man weitergehen, so würde die Beteiligung der DDR an der ECE a fortiori in Betracht kommen.

– Eine Regularisierung der Beteiligung der DDR an der ECE wäre nicht nur unter vorstehendem Gesichtspunkt ein begrenzter Schritt, sondern auch deswegen, weil die ECE eine regionale, nicht eine weltweite Organisation ist. Es liegt auf der Hand, daß die Durchbruchsgefahr, solange man sie abwehren möchte, geringer ist, wenn die DDR zunächst in einem europäischen Rahmen mitwirkt, in dem die Mehrheitsverhältnisse überdies eindeutig auf Seiten des Westens liegen.

– Eine Einladung unter Art. 8 der Terms of reference der ECE würde freilich eine Einigung über die Modalitäten voraussetzen, über die zu entscheiden sein wird („The commission ... shall determine the conditions in which ... may participate in its work ...“). Insbesondere müßte Einvernehmen über die Anwendung des in Art. 8 vorkommenden Ausdrucks „European nation“ erzielt werden, damit er nicht in einem deutschlandpolitischen schädlichen, sondern möglichst förderlichen Sinn ausgelegt wird. Hierfür könnte etwa die Formel dienen, daß die DDR, „in der ein Teil der deutschen Nation lebt“, eingeladen wird.

– Sollte man über diese Schwierigkeit nicht hinwegkommen, wäre es nach dem Stand der hiesigen Gespräche im Bereich des Möglichen, daß die DDR auch ohne formelle Bezugnahme auf einen Artikel der terms of reference an der ECE teilnimmt. Grundlage dafür würde ein „gentlemen-agreement“ zwischen den Beteiligten und dem ECE-Exekutivsekretär werden können.

– Gegen die Mitwirkung der DDR in der ECE könnte nicht eingewandt werden, daß ihr damit mehr an Völkerrechtssubjektivität zugebilligt wird, als die Bundesregierung in diesem Stadium der Entwicklung gewähren möchte. Die DDR ist in der ECE bereits präsent, wenngleich in einer Eigenschaft, die von ihr seit einigen Jahren verschmäht wird.

– Die Regularisierung der Position der DDR in der ECE wäre zwar für die internationale Stellung der DDR sehr bedeutsam, aber doch nicht umwälzend. Sie wäre kaum mehr als die Bereinigung einer nach der Regierungserklärung<sup>13</sup> unhaltbar gewordenen Situation.

12 Für den Wortlaut des Artikels 48 des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen („Wiener Formel“) vgl. Dok. 112, Anm. 7.

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

## 2) WHO

- Im Gegensatz zur Regularisierung der DDR-Position in der ECE würde die Aufnahme der DDR in die WHO den Charakter eines Durchbruches haben, weil von da ab die Wiener Formel nicht mehr den Ausschluß der DDR bewirken kann, sondern ihr im Gegenteil zum Eintritt in alle anderen von der Wiener Formel gedeckten Organisationen verhelfen würde. Als bloße Vorleistung würde ein solcher Schritt im Interesse der Entwicklung des innerdeutschen Sonderverhältnisses wohl kaum in Betracht kommen.
- Sollte die DDR mit einem Aufnahmeantrag auf der nächsten WHO-Konferenz wider den Willen der Bundesregierung Erfolg haben, so wäre die neue Position in der ECE ohnedies überrundet.
- Das gilt auch für den Fall, daß die Bundesregierung sich bis zum Mai des nächsten Jahres etwa dazu entschließen sollte, einem Aufnahmeantrag der DDR stattzugeben.
- Es könnte für den Fall, daß wir die Aufnahme der DDR in die WHO im Mai 1970 (noch) nicht wollen, eingewendet werden, daß eine vorhergehende Regularisierung in der ECE die Abwehr eines Aufnahmeantrages in der WHO erschweren würde. Ich meine, daß man genauso gut, ich glaube sogar besser, umgekehrt argumentieren kann. Regularisierung in der ECE wäre eine natürliche Folge der Regierungserklärung der Bundesregierung, während Aufnahme in die WHO einen großen Schritt in politisches Neuland darstellen würde. Den weitergehenden Schritt werden die Deutschlandmächte, unsere Verbündeten und auch Staaten der Dritten Welt sehr sorgfältig bedenken wollen. Die Bundesregierung aber kann, wenn dies im Mai 1970 ihr politischer Kurs sein sollte, diesen Staaten sagen: Wir haben mit der Regularisierung innerhalb der ECE bereits einen bedeutsamen Schritt getan; laßt uns erst einmal herausfinden, was dies für die internationale und innerdeutsche Kooperationsbereitschaft der DDR bedeutet, ehe ein so kapitaler Schritt wie die Zulassung der DDR zu einer von der Wiener Formel gedeckten Organisation getan wird.
- Da die Entscheidung über den Kurs in der WHO-Frage erst binnen eines halben Jahres fällig ist, die Frage der Regularisierung innerhalb der ECE aber schon seit der Neuformulierung der Deutschlandpolitik aktuell ist, erscheint es zweckmäßig, die Regularisierung in der ECE einer künftigen Entscheidung über die Zulassung oder Nichtzulassung der DDR zu anderen Internationalen Organisationen als Vorstufe vorzuschalten. Die Regularisierung innerhalb der ECE gibt für die Bewertung des Deutschland-Problems im multilateralen Bereich erst einmal einen neuen, widerspruchsfreien und – weil begrenzbar – festen Standort, von dem aus weitere Entscheidungen besser bedacht werden könnten.
- Auch im Hinblick auf die Aufnahmefähigkeit der deutschen Öffentlichkeit und die innenpolitische Konstellation dürfte es zweckmäßig erscheinen, zunächst eine Vorstufe zu betreten, ehe über den sehr viel größeren Schritt der Aufnahme in eine Organisation der Wiener Formel zu entscheiden sein wird.

## 3) ESK

- Die Zusammensetzung der ECE ist, mit Ausnahme der Nichtbeteiligung Kanadas, von der gleichen Art, wie sie für eine Europäische Sicherheitskonferenz

vorauszusehen ist. Ihr gehören die beiden Weltmächte, die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion, ebenso an wie sämtliche europäische Staaten.

– Auch von der Aufgabenstellung her bahnen sich Parallelen mit einer ESK an, weil in den Prager Beschlüssen der Außenminister der sozialistischen Staaten<sup>14</sup> der Gedanke geäußert wurde, daß auch wirtschaftliche und technologische Probleme Gegenstand einer ESK werden sollen (Vgl. DB 955 vom 10.11. VS-v<sup>15</sup>). Insofern ist der Aufgabenbereich der ECE unmittelbar angesprochen. Eine ESK ist ohne Beteiligung der DDR nicht denkbar. Das Problem der Beteiligung der DDR wird sich daher ohne Rücksicht auf den Entwicklungsstand des innerdeutschen Sonderverhältnisses bereits bei der vom Westen gewünschten gründlichen Vorbereitung der ESK stellen. Ein Wunsch nach Beteiligung der DDR an dieser Vorbereitung könnte aber, jedenfalls in bezug auf Punkt 2 des Prager Ergebnisses, ohne Präjudiz für die Beteiligung der DDR an einer ESK erst einmal durch Mitwirkung in der ECE abgefangen werden. Dies könnte der Ausbildung des innerdeutschen Sonderverhältnisses vor Zusammentritt der ESK zugute kommen.

#### 4) Allgemein

- Eine Regularisierung für die Präsenz der DDR in der ECE würde die Deutschlandpolitik im multilateralen Bereich von einem bisher noch ungelösten inneren Widerspruch befreien. Sie genügt aber auch zur Beseitigung dieses Widerspruchs.
- Wenn der Schritt auf unsere Initiative hin getan wird, und zwar bald, dann würde er uns eine bessere politische Rendite bringen, als wenn wir ihn uns unter dem Zwang der Verhältnisse abringen ließen.
- Eine Mitwirkung der DDR im Rahmen der ECE gäbe Ostberlin – anders als dies wohl in New York der Fall wäre – wenig Gelegenheit zu ideologischer und propagandistischer Polemik („Querelen“), sondern würde die DDR-Vertreter zur Versachlichung anhalten, wenn sie nicht die internationale Reputation der DDR von vornherein aufs Spiel setzen. Dies würde das Klima für die Entwicklung des innerdeutschen Sonderverhältnisses verbessern helfen.
- Eine Entkrampfung innerhalb der ECE würde ostpolitisch zwei Vorteile haben. Sie würde den sozialistischen Staaten Ost- und Südosteuropas erlauben, den multilateralen Spielraum, der vom Standpunkt Moskaus etwas größer sein darf als der bilaterale, besser auszuschöpfen als bisher. Auch mögen diese

<sup>14</sup> Zur Erklärung der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten vom 31. Oktober 1969 über eine Europäische Sicherheitskonferenz vgl. Dok. 338, Anm. 4.

<sup>15</sup> Botschafter Schnippenkötter, Genf (Internationale Organisationen), berichtete von einem Gespräch mit dem Generalsekretär der ECE über das Verhältnis zwischen der ECE und einer Europäischen Sicherheitskonferenz. Stanovnik habe bezweifelt, „daß die ESK im ersten Punkt der Prager Vorschläge (Sicherheit) erfolgreich sein könne. Das gälte für die Deutschlandfrage, für die militärische Sicherheit im eigentlichen Sinne wie auch für die Überwindung der beiden sowjetischen Interventions-Doktrinen (Breschnew-Doktrin und Interventionsvorbehalt gegen die Bundesrepublik unter Berufung auf Art. 53/107 der VN-Charta. Dagegen sei im zweiten Punkt (Wirtschaft und Wissenschaft) Ergebnislosigkeit gar nicht möglich, weil man nicht bei Null anfange, sondern jedenfalls die ECE-Zusammenarbeit bereits habe. [...] Mit der ECE gebe es auch keinerlei Probleme für die Teilnahme der Vereinigten Staaten. (Die USA sind bekanntlich Mitglied, allerdings nicht Kanada.) Doppelarbeit bei der Organisation der europäischen Zusammenarbeit sollte vermieden werden. Sie sei unrationell und natürlich nicht im Interesse der ECE.“ Vgl. VS-Bd. 4382 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1969.

Staaten sich gewisser Pressionen durch Pankow künftig besser erwehren können, da sie Ostberlin auf die bedeutende Veränderung innerhalb der ECE verweisen könnten.

– Dem Bemühen der Bundesregierung, das innerdeutsche Sonderverhältnis im Wege von Regelungen fachlicher und politischer Einzelfragen zu entwickeln, hält Ostberlin weiterhin die Forderung nach völkerrechtlich-verbindlichen Formen (Staatsvertrag, Ratifizierungsbedürftigkeit, „Anerkennung“) entgegen. Die meisten solcher Forderungen können im Rahmen der ECE nicht erhoben und taktisch ausgespielt werden. Zwar gibt es auch Abkommen, die in der ECE geschlossen wurden und ratifizierungsbedürftig waren, doch kann dieser Umstand in der ECE weniger zum Politikum gemacht werden als im bilateralen zwischendeutschen Verhältnis.

– Im multilateralen Rahmen stellt sich insbesondere nicht die Frage der Anerkennung. Es gilt als ausgemacht, daß Staaten, die sich gegenseitig nicht anerkennen, ja solche, über deren Staatsqualität keine einheitliche Auffassung besteht, im multilateralen Bereich miteinander faktisch kooperieren können. Während gegenüber dem Wunsch nach Ausbau des innerdeutschen Sonderverhältnisses immer wieder die Forderung nach völkerrechtlicher „Anerkennung“ ausgespielt wird, geht man über einen solchen Wunsch im multilateralen Rahmen zur Tagesordnung der Sachpunkte über.

– Eine regularisierte Mitwirkung der DDR an den Sachfragen der ECE könnte eine Probe darauf werden, ob Ostberlin kooperationswillig ist oder auf Störung des innerdeutschen Verhältnisses und des Ost-West-Verhältnisses in Europa aus ist. Je nach den Erfahrungen, die man in dieser Beziehung macht, können weitergehende Schritte entweder in Betracht gezogen oder aber – wenn dies die künftige Politik sein sollte – mit Hilfe Verbündeter und dritter Staaten um so wirksamer abgewehrt werden.

III. Sollte dem Vorschlag unter I. gefolgt werden, so gebe ich für die Ausführung folgendes zu bedenken:

1) Es erscheint zweckmäßig, das bereits bestehende Gesprächsverhältnis mit dem ECE-Exekutivsekretär Stanovnik für die Fortführung der Frage zu benutzen.

2) Für die Gesprächsführung müßte eine Instruktion erteilt werden.

3) Eine deutschlandpolitisch unschädliche und wenn möglich förderliche Interpretation des Ausdrucks „europäische Nation“ müßte als préalable für eine Einladung unter Art. 8 der Terms of reference herausgestellt werden. Es gibt in der Verfassung der DDR und in der Terminologie Ostberlins eine Reihe von Ansatzen, die Aussicht darauf geben, daß hierfür eine beiderseits akzeptable Formel, die die „Einheit der deutschen Nation“ unberührt läßt, gefunden werden kann.

4) Eine weitere Verhandlungsmarge, für die man eine taktische Ausgangsposition und eine Rückfallposition in Aussicht nehmen könnte, läge in den übrigen „conditions in which ... may participate ... including the question of voting rights in the subsidiary bodies of the commission“.

5) Der Zeitpunkt für eine Initiative der Bundesregierung in dieser Frage kann aus hiesiger Sicht nicht früh genug gewählt werden. Unsere bisherige Position

in der ECE ist unhaltbar geworden. Die Zeit arbeitet nicht für uns. Im Hinblick auf die WHO-Konferenz müssen binnen fünf Monaten sehr viel weiterreichen-de Entscheidungen getroffen werden, für die die Erfahrung mit dem ECE-Fall in der einen oder in der anderen Richtung ausschlaggebend werden kann. Ich darf daher die Empfehlung aussprechen, sich in der Frage so bald wie möglich schlüssig zu werden und sie nicht von vornherein mit den ungleich gewichtige- ren Fragen einer Aufnahme der DDR in die WHO oder der Aufnahme der DDR in Internationale Organisationen generell zu verbinden.

- 6) Wegen der deutschlandpolitischen Bedeutung des Schrittes dürfte eine Kon- sultation mit den westlichen Deutschlandmächten, jedenfalls eine Information, angebracht sein. Sie sollte ins Auge gefaßt werden, sobald ein Einvernehmen mit Ost-Berlin über die Modalitäten erzielt oder in Sicht ist.
- 7) Auch die Frage einer Konsultation mit der Sowjetunion (oder Information) verdient Prüfung.<sup>16</sup>

[gez.] Schnippenkötter

**VS-Bd. 2764 (I B 1)**

<sup>16</sup> Am 19. Dezember 1969 vermerkte Ministerialdirigent Gehlhoff dazu: „1) Die Vertretung Genf gibt zu erwägen, die DDR zu einer Mitarbeit in der ECE mit Konsultativstatus einzuladen und ihr da- durch eine begrenzte Mitwirkung im internationalen Rahmen zu ermöglichen. 2) Ob die DDR hier- zu bereit ist, müßte durch Sondierungen in Ostberlin oder in Genf, eventuell auch in Moskau, ge- prüft werden. 3) Nach Ansicht von Abteilung I ist es sehr unwahrscheinlich, daß es gelingen könn- te, die DDR zu begrenzter Mitarbeit in der ECE zu gewinnen, sie dann aber noch für längere Zeit aus dem großen übrigen Bereich der Internationalen Organisationen herauszuhalten. 4) Ein Zug- zwang für eine Entscheidung über eine Mitgliedschaft der DDR in der ECE besteht für uns allen- falls aus logischen, nicht aber aus politischen Gründen. 5) Die endgültige Entscheidung kann nach Ansicht von Abteilung I nur in Funktion der weiteren innerdeutschen Entwicklung getroffen werden, d. h. im Rahmen eines Gesamtkonzepts über unser Procedere in der Deutschlandfrage und, darin eingebettet, über unsere Haltung zu einer Mitgliedschaft der DDR in Internationalen Organisa- tionen.“ Vgl. VS-Bd. 2764 (I B 1); B 150, Aktenkopien 1969.

398

**Botschafter Allardt, Moskau, an Bundesminister Scheel****Z B 6-1-16384/69 geheim**  
**Fernschreiben Nr. 1849****Aufgabe: 11. Dezember 1969, 23.30 Uhr<sup>1</sup>**  
**Ankunft: 12. Dezember 1969, 02.19 Uhr**Nur für Minister und Staatssekretär<sup>2</sup>Betr.: Zweites Gespräch über den Gewaltverzicht mit Gromyko am  
11.12.1969<sup>3</sup>Bezug: DE 960 vom 10.12. geh.<sup>4</sup>

Gromyko eröffnete das Gespräch mit einer Erklärung zum Verhältnis von ESK und bilateralem GV. Die sowjetische Seite halte es weder für zweckmäßig noch für nützlich, wenn man die ESK, die großen europäischen Fragen in ein Bindungsverhältnis zu dem Gang der bilateralen Verhandlungen über einen GV und ihre Resultate bringen würde. Ein solches Bindungsverhältnis könne nur von Schaden sein für die Lösung beider anstehender Probleme. Er hoffe, die BRD werde so vorgehen, daß keine künstlichen Schwierigkeiten aufgerichtet würden.

Zum Problem DDR bemerkte Gromyko anschließend, die sowjetische Seite gehe heute und künftig davon aus, daß ein Abkommen zwischen der BRD und der DDR auf der gleichen völkerrechtlichen Grundlage geschlossen werden müsse wie entsprechende Abkommen mit anderen sozialistischen Staaten. Er könne sich kein anderes Herangehen an ein zwischen der BRD und der DDR zu schließendes Abkommen denken. Uns müsse die sowjetische Position bis zum Ende und hundertprozentig klar sein. Was schließlich Wesen und Inhalt des GV betreffe, so gehe die sowjetische Seite davon aus, daß Abkommen dieser Art die Kernfragen der europäischen Sicherheit nicht umgehen dürften. Eben diese müßten zum Inhalt der Abkommen werden. Im einzelnen gehe es dabei um:

- 1) Die Frage der europäischen Grenzen, d. h. die Anerkennung der nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Lage in Europa.
- 2) Die Frage der DDR, u. a. das Problem der Grenze zwischen der DDR und der BRD. Es sei völlig unmöglich, diese Frage zu umgehen.
- 3) Die Frage West-Berlins.
- 4) Die Frage der Vertretung beider deutscher Staaten im internationalen Bereich. Die Konzeption der BRD, alle Deutschen zu vertreten, müsse fallen.

<sup>1</sup> Hat Vortragendem Legationsrat I. Klasse Noebel am 12. Dezember 1969 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn D II bitte um Übernahme.“

Hat Ministerialdirektor Rüte am 12. Dezember 1969 vorgelegen, der die Weiterleitung an Botschafter Roth, an die Vortragenden Legationsräte I. Klasse Blumenfeld, Lahn und van Well sowie an Vortragenden Legationsrat Graf zu Rantzau verfügte.

Hat Blumenfeld, Lahn und van Well am 12. Dezember 1969 vorgelegen.

<sup>2</sup> Georg Ferdinand Duckwitz.

<sup>3</sup> Zum ersten Gespräch des Botschafters Allardt, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 8. Dezember 1969 vgl. Dok. 392.

<sup>4</sup> Für den Drahterlaß des Bundesministers Scheel vgl. Dok. 396.

- 5) Die Frage der Atomwaffen, d. h. die Frage des Zugangs zu Atomwaffen.
- 6) Die Frage des Münchener Abkommens, über die auch volle Klarheit bestehen müsse.

Würde man diese Fragen übergehen, wäre ein Abkommen nur eine Hülle ohne realen Inhalt. In diesem Zusammenhang wolle er meine Aufmerksamkeit auf die Äußerung des Bundeskanzlers in einem Interview lenken, das dieser am 23.11. der britischen Zeitung *Observer* gegeben habe<sup>5</sup>, wobei er voraussetze, daß es sich hierbei um eine offizielle Erklärung handele. Nach diesem Interview dürfe ein GV nicht abstrakt und nur formal sein. Dies wäre zu wenig. Diese Erklärung zeige ein realistisches Herangehen an die Probleme. Er, Gromyko, stelle also die Frage und bitte um Klarstellung, wie die Bundesregierung den möglichen Inhalt eines GV-Abkommens sehe und wie die oben erwähnten Kernfragen zum Inhalt derartiger Abkommen gemacht werden sollten. Es gebe einerseits solche Erklärungen des Bundeskanzlers, andererseits falle in unserer Position eine gewisse Unbestimmtheit auf und auch Unlust, Fragen der europäischen Sicherheit zu beraten. Nach sowjetischer Ansicht sei aber eine Isolierung dieser Grundfragen unmöglich.

Ich gab in Erwiderung von Gromykos Ausführungen zum Zusammenhang zwischen ESK und bilateralem GV die mit DE 960 vom 10.12. unter II. übermittelte Klarstellung.

In Beantwortung von Gromykos Ausführungen über einen völkerrechtlichen GV mit der DDR zitierte ich inhaltlich die Ziffer II der Regierungserklärung vom 28.10.1969<sup>6</sup>, und zwar die Absätze 1), 2), 4) und 6). Ich fügte hinzu, es müsse sich ein Weg finden lassen, der den besonderen Charakter dieser Beziehungen zum Ausdruck bringe, ohne daß die Wirksamkeit eines zu schließenden Abkommens geringer sei als die der Abkommen mit andern Staaten des Warschauer Paktes.

Von den verschiedenen, von Gromyko aufgeworfenen Einzelfragen wolle ich zunächst nur zum Münchener Abkommen Stellung nehmen. Ich machte daraufhin die mir unter Ziffer 5 b übermittelten Ausführungen des Drahterlasses Nr. 950 VS-vertr. vom 7.12.<sup>7</sup>

Ich fuhr fort: Gerade die Ausführungen des Ministers zeigten, daß unsere Vorschläge vom 3.7.<sup>8</sup> doch eine recht brauchbare Grundlage für die weiteren Gespräche seien. Zwar habe der Minister bei der letzten Begegnung gesagt, dieses

<sup>5</sup> Am 23. November 1969 faßte der britische Journalist Kidel ein Interview mit Bundeskanzler Brandt vom Vortag zusammen. Brandt habe sich u. a. zu den beabsichtigten Gesprächen mit der UdSSR über einen Gewaltverzicht folgendermaßen geäußert: „Declining to disclose the precise issues he wants to raise with the Russians, the Chancellor said an agreement on the renunciation of force would not be a ‚purely abstract or formal‘ matter. ‚That would be too little‘, he said. ‚Renunciation of force is so to speak the title of an entire chapter which deals with all unsettled questions that concern the two countries. We are willing to discuss all problems including means of practical co-operation.‘“ Vgl. den Artikel von Boris Kidel: „Brandt: France ready to talk about UK and Six“, THE OBSERVER vom 23. November 1969, S. 2.

<sup>6</sup> Für den Wortlaut der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 71, S. 20–34.

<sup>7</sup> Für den Drahterlaß des Bundesministers Scheel vom 6. Dezember 1969, der am 7. Dezember 1969 übermittelt wurde, vgl. Dok. 390.

<sup>8</sup> Für den Entwurf der Bundesregierung für Erklärungen über einen Gewaltverzicht vgl. Dok. 219.

Papier sei nicht eben realistisch, doch sei ich nicht dieser Ansicht, zumal wesentliche seiner Formulierungen weitgehend auf sowjetischen Vorschlägen basierten. Ich ergänzte daraufhin meine bereits am 8.12. gemachten Ausführungen gemäß Ziffer 4 von DE Nr. 950 VS-vertr. vom 7.12. So betrachtet schiene es mir keineswegs unvernünftig zu sein, unsere Vorschläge vom 3.7. als Grundlage für unsere folgenden Gespräche zu nehmen. Auch was deren Zielsetzung anbelange, schienen mir beide Seiten nicht zu weit voneinander entfernt zu sein. Auch wir wünschten keine Verhandlungen um der Verhandlungen willen, sondern Entkampfung, Entspannung und Sicherheit. Wir seien dementsprechend bereit, alles zu tun, um unsere Sicherheitsinteressen mit denjenigen unserer europäischen Nachbarn abzustimmen.

Gromyko erwiederte: Unsere Vorschläge vom 3.7. seien nicht als Grundlage geeignet. Fast alle Fragen der europäischen Sicherheit würden darin umgangen, bzw. blieben ohne verbindliche Stellungnahme der Bundesregierung. Solle man wirklich ein Abkommen schließen, das die Grundprobleme der europäischen Sicherheit umgehe oder sie nur aus einiger Entfernung betrachte? Die sowjetische Seite dagegen trete für die Prüfung aller Grundfragen der europäischen Sicherheit ein. Somit stehe man vor zwei Arten, an dieses Grundproblem heranzutreten. Die erste Art (d. h. unsere Vorschläge vom 3.7.) verspreche keine positiven Resultate. Wie sollten sich die UdSSR und die anderen sozialistischen Staaten auf solche Vertragsbestimmungen verlassen, in denen die Bundesregierung ihr Eintreten für die europäische Sicherheit nur zum Ausdruck bringe? Auch andere sozialistische Staaten würden nicht Anhänger einer so gestalteten Erklärung sein. Die BRD spreche immer davon, sie sei bereit, Verpflichtungen auf sich zu nehmen, zur Änderung der Grenzen keine Gewalt anzuwenden. Er, Gromyko, verstehe dies so: Die BRD gehe zwar eine solche Verpflichtung ein, beharre aber auf der alten, auf eine Revision der Grenzen gerichtete Politik, allerding einer Revision mit allen politischen und anderen Mitteln – mit Ausnahme der Gewalt.

Die alte Forderung würde also aufrecht erhalten und das Volk weiter im Geiste des Revisionismus erzogen. Bei der Analyse unserer Erklärungen sei er, Gromyko, zu dem Schluß gekommen, die BRD bleibe in der Grenzfrage an der Schwelle stehen, deren Überschreitung Gewaltanwendung bedeuten würde.

Alles, was also unterhalb dieser Schwelle liege, behalte sich die BRD vor. Wenn dem so sei, ergebe sich die Frage, welchen Wert ein derartiges Abkommen mit der BRD für die sozialistischen Länder haben solle. Wenn die BRD wirklich Entspannung, Festigung des Friedens und Verhinderung von Krisen in Europa wolle, könne sie nicht dagegen sein, daß zu schließende Abkommen effektiv sein müßten. Die sowjetische Seite wolle kein Papier, sondern ernsthafte Verpflichtungen der Vertragsstaaten. Der sowjetischen Seite sei einstweilen nicht ganz klar, ob die Bundesregierung wirklich ein solches effektives Abkommen zur Sicherung des Friedens in Europa wünsche.

Er unterstelle uns keinerlei Absicht einer gegen den Frieden gerichteten Politik. Die sowjetische Seite sei im Augenblick nur dabei, die Politik der BRD auf Grund ihrer allgemeinen Erklärungen zu Einzelfragen zu analysieren. Man habe den Meinungsaustausch begonnen und nun wolle man gern erfahren, wo die Bundesrepublik stehe und wie sie die einzelnen Fragen miteinander verbin-

de. Die sowjetische Seite habe festgestellt, daß wir gewisse Einzelfragen offensichtlich nicht berühren wollten, und deshalb habe man auf sowjetischer Seite über unsere Position noch keine Klarheit. Die sowjetische Seite wünsche daher eingehend den deutschen Standpunkt kennenzulernen und im Laufe der Verhandlungen ihren eigenen Standpunkt ebenfalls klarzustellen. Erst in einer späteren Phase des Meinungsaustauschs werde man abschließende Schlußfolgerungen ziehen können, wo man stehe.

Ich erwiderte, die Kritik an unserer Position bedürfe noch einiger Aufklärung. In unseren Vorschlägen vom 3.7. (deutsches Alternat Ziffer 1 Absätze 2 und 3) sei das, was die sowjetische Seite wünsche und erwarte und was die deutsche Seite geben könne, ganz eindeutig definiert. Es sei einfach unrichtig, zu behaupten, die BRD behielte sich außer der Anwendung von Gewalt alles übrige vor und sei nur bereit zu erklären, was sie unter Gewaltanwendung nicht tun werde.

Die BRD erhebe keinerlei Gebietsansprüche gegen irgend jemand. Wenn der Minister sage, das Papier solle noch klarer und noch unmißverständlich formuliert sein, wäre es gut, wenn er mir auf der Grundlage dieser unserer Erklärung sagen würde, ob und wie er sie anders zu nuancieren wünsche.

Gromyko fragte, ob er die Bedeutung der von mir erwähnten Absätze des deutschen Alternats richtig sehe: Sei die Bundesregierung bereit, im Hinblick auf eine Grenzänderung einen Gewaltverzicht auszusprechen und auch auf die Absicht der Grenzänderung zu verzichten, d.h. sei also die deutsche Seite bereit, die Anerkennung der bestehenden Grenzen auszusprechen? Wenn dem so sei, wünsche die UdSSR dies in dem entsprechenden Dokument klar aufgenommen zu sehen.

Wenn unsere Position positiv geklärt sei und wenn klar wäre, daß sie sich auch auf die DDR bezöge, wenn also – mit anderen Worten – eine Anerkennung der Grenzen ohne jeden Vorbehalt ausgesprochen würde, so würde das unsere Gespräche und die Erreichung eines Resultats erleichtern, obwohl auch dann noch andere Fragen ungelöst zurückblieben.

Ich fragte zurück, ob der sowjetischen Seite unsere Formulierung nicht genüge, „keine Gebietsforderungen gegen irgend jemand zu erheben“?

Gromyko entgegnete, das sei nicht genug. Wenn man ernsthaft miteinander sprechen wolle, müsse die BRD die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene Lage und die Unantastbarkeit der Grenzen anerkennen und dürfe keine territorialen Ansprüche stellen. Die BRD müsse nicht nur von Gewalt absehen, sondern auch von der Absicht Abstand nehmen, die Grenzen zu ändern. Wenn die BRD in diesen Kategorien denke und wenn sie diesen Standpunkt habe, warum lasse sie dann bei der UdSSR und den anderen sozialistischen Staaten einen anderen Eindruck aufkommen? Er füge hinzu, daß es sich bei der Grenzfrage um die Grenzen aller Länder handeln müsse, mit denen die BRD GV-Abkommen abschließen wolle, auch um die Oder-Neiße-Grenze und die Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten. Wenn die deutsche Seite eine ehrliche und offene Position habe, eine Position, die auf Bereinigung der Lage in Europa gerichtet sei, dann müsse dies klar formuliert sein.

Ich wiederholte, die Position der BRD sei, wie mir scheine, völlig deutlich; um aber weiter zu kommen, schläge ich, ohne meine Regierung damit zu präjudizie-

ren, vor, daß die sowjetische Seite ggf. Modifizierungsvorschläge mache, für die ich dann Instruktionen einholen würde.

Ich fuhr fort, die sowjetische Seite spreche in ihrer Erklärung zur ESK immer von der Sicherung der europäischen Grenzen. Beziehe sich das, was der Minister ausgeführt habe, auf alle europäischen Grenzen oder nur auf die Grenzen der Bundesrepublik mit ihren Anliegerstaaten?

Gromyko fragte zurück, ob sich die deutsche Formulierung, keine Gebietsforderung gegen irgend jemand zu erheben, nur auf die Grenzen der BRD beziehe?

Ich erwiderte, aus der Formulierung „keine Forderung gegen irgend jemand“ ergebe sich, daß es sich hierbei nicht nur um die Anrainer, sondern um die europäische Situation im allgemeinen handele.

Gromyko erklärte, er wolle in Beantwortung meiner vorhin gestellten Frage folgendes sagen: Wenn die sowjetische Seite von den europäischen Grenzen im allgemeinen spreche, oder von den Grenzen der Bundesrepublik, so meine sie beides, die Grenzen der europäischen Staaten im Prinzip und die konkreten Grenzen der unmittelbar betroffenen Staaten. So müsse man z. B. in einem Abkommen mit Polen unbedingt die Oder-Neiße-Grenze erwähnen. Die sowjetische Seite trenne also nicht beide Themen voneinander.

Er bäte mich, die Bundesregierung von folgendem zu informieren: Wenn die deutsche Seite den Standpunkt vertrete, daß sie die europäischen Grenzen anerkenne, d. h. auch die „konkreten Grenzen zwischen konkreten Ländern“, die ein Gewaltverzichtsabkommen miteinander schließen, dann müsse man dies klar zum Ausdruck bringen. Eine solche Einstellung würde den Weg zu einer möglichen Vereinbarung bahnen.

Ich stellte die Frage, ob ich – davon ausgehend, daß die Frage der europäischen Grenzen die Kernfrage des heutigen Gesprächs gewesen sei – mit dem Minister dahin einig sei, daß die Formulierung unserer Vorschläge vom 3.7. eine Basis darstellen könnten, die Absichten der Bundesregierung jedoch noch präziser zum Ausdruck gebracht werden sollten.

Gromyko erwiderte, die Formulierungen vom 3.7. könnten nicht Grundlage der weiteren Gespräche sein; man könne sie aber ebenso wie die sowjetischen Formulierungen bei den weiteren Gesprächen berücksichtigen und müsse – aufbauend auf beiden Formulierungen – eine gemeinsame Formel finden, die der realen Lage entspreche. Wenn man sich in der Sache selbst verstehe, sei es nicht schwer, eine Formulierung zu finden.

Ich erklärte Gromyko, daß ich ihn verständigen würde, sobald mir neue Instruktionen meiner Regierung vorlägen. Gromyko sagte, er hoffe sehr, daß unser nächstes Gespräch noch in der kommenden Woche stattfinden könne.<sup>9</sup>

Das heutige Gespräch dauerte von 10.00 – 12.15 Uhr.

II. 1) Gromykos Gesprächsführung war in der Form höflich, in der Sache hart. Gromyko ist es in der gegenwärtigen Phase darum zu tun, unsere Positionen zu den einzelnen von ihm mit dem Gewaltverzicht verbundenen Fragen eingehend zu sondieren und sich noch nicht auf konkrete Formulierungen festzulegen. Die

<sup>9</sup> Zum Gespräch des Botschafters Allardt, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 23. Dezember 1969 vgl. Dok. 411 und Dok. 413.

Aussicht, daß er in einer späteren Phase unsere Vorschläge vom 3.7. als Grundlage [für] Verhandlungen akzeptiert, sind gering. Andererseits war er bereit und bemüht, die sowjetischen Positionen zu den heute von ihm angeschnittenen Fragen in völliger Offenheit und Klarheit darzulegen.

2) Das gilt insbesondere hinsichtlich der Grenzfrage. Hier erscheinen mir folgende Punkte am wesentlichsten:

a) Gromyko will sich nicht mit unserer Verpflichtung begnügen, die Grenzen der BRD nicht mit militärischen Mitteln zu verändern, sondern er verlangt von der Bundesregierung auch den Verzicht auf die Absicht, eine Grenzveränderung mit friedlichen Mitteln anzustreben. Er verlangt ausdrücklich die Anerkennung der nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Lage.

Damit fordert er eine endgültige Grenzregelung, wie sie allgemein nur in Friedensverträgen üblich ist. Mit der Forderung nach Anerkennung der nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Lage meint Gromyko im Kern den Verzicht auf die Wiedervereinigung.

b) Bei seinen Forderungen zur Grenzfrage erwähnte Gromyko ausdrücklich sowohl die Oder-Neiße-Linie wie auch die Grenze zwischen beiden deutschen Staaten. Auch mit der Erwähnung dieser Grenze, die wir Moskau gegenüber auch als durch friedliche Mittel nicht veränderliche anerkennen sollen, sollen wir uns zum Verzicht auf die Wiedervereinigung verpflichten und Moskau gleichzeitig de jure ein weiteres Vetorecht gegen die Wiedervereinigung einräumen.

c) Gromyko fordert, daß wir alle europäischen Grenzen gegenüber der UdSSR anerkennen. Diese Forderung ist die Konkretisierung des sowjetischen Wunsches, durch den Austausch von GV-Erklärungen auch de jure in die Position einer Garantiemacht des östlichen Bündnisses zu gelangen.

3) Zwar hat Gromyko auf meine Replik zu seinen Ausführungen hinsichtlich des Abschlusses eines völkerrechtlichen GV mit der DDR nicht geantwortet, doch ist daraus keinesfalls zu schließen, daß dies bereits ein Indiz für eine Bereitschaft sein könnte, seine bisherige Position zu modifizieren.

Ich bitte um Weisung<sup>10</sup> und drahtliche Übermittlung des Observer-Artikels vom 23. November.

[gez.] Allardt

VS-Bd. 4354 (II B 2)

<sup>10</sup> Vgl. dazu den Drahterlaß des Bundesministers Scheel vom 17. Dezember 1969; Dok. 402.

**Aufzeichnung des  
Vortragenden Legationsrats I. Klasse Effenberg**

**II A 2-80.00-3927/69 VS-vertraulich**

**12. Dezember 1969<sup>1</sup>**

Eilt sehr

An das Referat II A 5

Betr.: Entwurf einer deutsch-polnischen Gewaltverzichtsvereinbarung

Bezug: Aufzeichnung II A 5-82.00-94.20-3890/69 VS-vertr. vom 9. Dezember 1969<sup>2</sup>

Bevor die Verhandlungen mit Polen aufgenommen werden, müßte auf deutscher Seite ein Punkt völlig geklärt sein: Soll an der bisherigen Politik der Bundesregierung, die Oder-Neiße-Linie bis zum Abschluß einer Friedensregelung mit einer gesamtdeutschen Regierung nicht in Frage zu stellen, aber de jure nicht anzuerkennen, gegenüber Polen festgehalten werden? Oder soll die Grenze des deutschen Zugeständnisses so weit gezogen werden, daß Polen aus der deutschen Erklärung den endgültigen Verzicht auf die deutschen Ostgebiete herauslesen kann und man den Deutschen, insbesondere den Vertriebenen, durch eine möglichst unklare Formulierung der Erklärung die Illusion beläßt oder gar Sand in die Augen streut, das letzte Wort sei noch nicht gesprochen?

Es ist davon auszugehen, daß Polen einen unmißverständlichen deutschen endgültigen Verzicht auf die besetzten deutschen Ostgebiete fordern wird. Die Bundesregierung ist durch das Grundgesetz, den Deutschland-Vertrag<sup>3</sup> und die wiederholten Zusicherungen, nichts hinter dem Rücken der Vertriebenen zu tun, daran gehindert, dieser polnischen Forderung zu entsprechen. Der Versuch, die Erklärung so abzuschwächen, daß innenpolitisch noch ein Interpretationsspielraum bleibt, muß jedenfalls dann scheitern, wenn „beide Seiten erklären, daß sie von der Souveränität und territorialen Integrität des jeweils anderen Teils in den gegenwärtigen Grenzen ausgehen“. Hier wäre der Unterschied zwischen endgültiger Anerkennung und tatsächlicher Erklärung so gering, daß sich die Vertriebenen damit nicht mehr abfinden werden. Die innerpolitischen Folgen wären unabsehbar, mit heftiger Opposition aus allen Parteien ist mit Sicherheit zu rechnen; dadurch wird nicht nur die innenpolitische, sondern auch die außenpolitische Situation der Bundesrepublik betroffen.

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat I. Klasse Effenberg und von Vortragendem Legationsrat von Kameke konzipiert.

<sup>2</sup> Vortragender Legationsrat I. Klasse von Alten nahm Stellung zu Entwürfen des Referats II B 2 für Gewaltverzichtserklärungen der Bundesrepublik und Polens, die Vortragender Legationsrat I. Klasse Mertes am 5. Dezember 1969 an das Referat II A 5 geleitet hatte. Vgl. dazu VS-Bd. 4355 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1969. Für einen Auszug vgl. Anm. 4.

<sup>3</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag) vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 305-320.

Referat II A 2 rät daher dringend, den Rahmen der bisherigen Politik in der Oder-Neiße-Frage nicht zu verlassen. Polen ist an der Normalisierung seiner Beziehungen zur Bundesrepublik vor allem aus wirtschaftlichen Gründen so interessiert, daß die deutsche Verhandlungsposition die notwendige Härte in der Oder-Neiße-Frage erlauben sollte.

Die Ausführungen von II A 5 im 3. Absatz auf Seite 4 der Bezugsaufzeichnung werden unterstrichen. Die Fassung der Ziffer 3) des Entwurfs vom 5.12.1969 würde uns zwischen alle Stühle setzen.<sup>4</sup> Etwaige beruhigende Erklärungen gegenüber den Vertriebenen müßten in Polen insbesondere dann, wenn sich die Vertriebenen damit begnügen, den Eindruck erwecken, daß die deutsche Delegation nicht mit offenen Karten gespielt habe. Die Folgen wären hießigen Erachtens schlimmer als die Weigerung, bei den Verhandlungen über die Respektierung des Status quo hinauszugehen.

Im übrigen gilt auch hier das arabische Sprichwort: „Die Eile ist vom Teufel.“

Effenberg

**VS-Bd. 4457 (II A 5)**

<sup>4</sup> Im Entwurf des Referats II B 2 für eine Gewaltverzichtserklärung der Bundesrepublik, den Vortragender Legationsrat I. Klasse Mertes am 5. Dezember 1969 an das Referat II A 5 leitete, wurde ausgeführt: „In der Absicht, zur Schaffung einer festen Grundlage für Frieden und Sicherheit in Europa beizutragen, erklärt die Bundesrepublik Deutschland feierlich, 1) daß sie sich verpflichtet, in ihren Beziehungen zur Volksrepublik Polen die in Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätze anzuwenden; 2) daß sie sich insbesondere verpflichtet, die Lösung keiner der zwischen ihr und der Volksrepublik Polen noch nicht endgültig geregelten Fragen in irgendeiner Form mit gewaltsamen Mitteln herbeizuführen; 3) daß sie keine Gebietsansprüche gegen die Volksrepublik Polen erhebt; 4) daß sie die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes achtet.“ Vgl. VS-Bd. 4383 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1969. Vortragender Legationsrat I. Klasse von Alten führte auf Seite 4, Absatz 3 der Aufzeichnung vom 9. Dezember 1969 dazu aus: „Satz 3 und 4 sind streng genommen für einen Gewaltverzicht nicht notwendig. Sie bedeuten jedoch die gewünschte Spezialisierung auf das deutsch-polnische Verhältnis. Welchen Inhalt man ihnen geben will, ist eine Frage des politischen Willens. Es wäre auch zu überlegen, ob man es bei den der polnischen Seite vorzulegenden Entwürfen zunächst bei Satz 1 und 2 beläßt und erst dann weitere Sätze nachschiebt, wenn sich – vermutlich sehr schnell – herausstellt, daß dies den Polen nicht genügt. Wir würden dadurch den innenpolitischen Vorwurf vermeiden, den Polen ohne Not zuviel angeboten zu haben.“ Vgl. VS-Bd. 4355 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1969.

400

## Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Gehlhoff

I A 6-82.47/94-3170/69 VS-vertraulich

16. Dezember 1969<sup>1</sup>

Betr.: Deutsch-britisch-niederländische Zusammenarbeit bei der Isotopen-trennung mittels Gasultrazentrifugen

Bezug: Gemeinsame Kabinettsvorlage des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft<sup>2</sup> und des Auswärtigen Amts vom 12. Dezember 1969<sup>3</sup>

### I. Sachstand

Die Verhandlungen zwischen Großbritannien, den Niederlanden und uns über die Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Nutzung des Gaszentrifugenverfahrens zur Herstellung angereichertes Urans sind am 24. November 1969 abgeschlossen worden.<sup>4</sup> Zum weiteren Verfahren wurde vereinbart, daß die einzelnen Delegationen den Entwurf des Übereinkommens sowie die ausgehandelten zusätzlichen Vereinbarungen ihren Kabinetten vorlegen. Danach soll das Verfahren nach Artikel 103 des EURATOM-Vertrages<sup>5</sup> eingeleitet werden. Die Unterzeichnung des Übereinkommens wurde für Februar 1970 in Aussicht genommen.<sup>6</sup>

Nachdem das Auswärtige Amt aktiv an den Verhandlungen mitgewirkt hat und das Übereinkommen eine Reihe politischer Fragen regelt, wurde der Entwurf des Übereinkommens dem Kabinett als gemeinsame Kabinettsvorlage des Bun-

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

<sup>2</sup> Hans Leussink.

<sup>3</sup> Für die Kabinettsvorlage vgl. VS-Bd. 2865 (I A 6).

<sup>4</sup> Am 24./25. November 1969 fanden in London Besprechungen zwischen der Bundesrepublik, Großbritannien und den Niederlanden über das Projekt einer Gasultrazentrifuge statt. Ministerialdirektor Frank erläuterte dazu am 26. November 1969, alle noch offenen Fragen hätten geklärt werden können: „Deutscherseits bedarf es lediglich noch einer Prüfung der Frage, ob die Berlinlausel in das Abkommen aufgenommen bzw. bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eine gesonderte Erklärung zu Protokoll gegeben werden soll oder ob unter Berücksichtigung des Gegenstands des Abkommens (Urananreicherung) aus politischen Gründen darauf zu verzichten ist.“ Vgl. Referat I A 6, Bd. 334.

<sup>5</sup> Artikel 103 des EURATOM-Vertrags vom 25. März 1957: „Die Mitgliedstaaten haben der Kommission ihre Entwürfe von Abkommen und Vereinbarungen mit einem dritten Staat, einer zwischenstaatlichen Einrichtung oder einem Angehörigen eines dritten Staates mitzuteilen, soweit diese Abkommen und Vereinbarungen den Anwendungsbereich dieses Vertrags berühren. Enthält der Entwurf Bestimmungen, welche die Anwendung dieses Vertrags beeinträchtigen, so gibt die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat innerhalb eines Monats nach Eingang der an sie gerichteten Mitteilung ihre Einwendungen bekannt. Der Staat kann das beabsichtigte Abkommen oder die beabsichtigte Vereinbarung erst schließen, wenn er die Bedenken der Kommission beseitigt hat oder wenn er durch Antrag im Dringlichkeitsverfahren einen Beschuß des Gerichtshofes über die Vereinbarkeit der beabsichtigten Bestimmungen mit den Vorschriften dieses Vertrags herbeigeführt und diesem Beschuß entsprochen hat. Der Antrag kann dem Gerichtshof jederzeit vorgelegt werden, sobald der Staat die Einwendungen der Kommission erhalten hat.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 1076.

<sup>6</sup> Das Abkommen zwischen der Bundesrepublik, Großbritannien und den Niederlanden über die Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Nutzung des Gaszentrifugenverfahrens zur Herstellung angereichertes Urans wurde am 4. März 1970 in Almelo unterzeichnet. Für den Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1971, Teil II, S. 930-949.

desministers für Bildung und Wissenschaft und des Bundesministers des Auswärtigen vorgelegt. In der Kabinettsvorlage wird vorgeschlagen, das Bundeskabinett möge beschließen:

1) Der Vorlage des Entwurfs des Hauptübereinkommens an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 103 des EURATOM-Vertrages wird zugestimmt.

2) Der Unterzeichnung des Hauptübereinkommens – vorbehaltlich der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften – und der übrigen Teile des Vertragswerkes wird zugestimmt, falls in dem Verfahren nach Artikel 103 des EURATOM-Vertrages Bedenken nicht erhoben werden oder ausgeräumt werden können.

## II. Beurteilung

In der Kabinettsvorlage wird das Vorhaben auf Seite 3 ff. beurteilt. Anknüpfend an die Kabinettsvorlage des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft vom 13. Juni 1969<sup>7</sup> wird im wesentlichen auf die im Juni noch offenen Punkte (Frage des Sitzes der Anreicherungsorganisation und Probleme der militärischen Nutzung) sowie auf die Kosten der in Aussicht genommenen Zusammenarbeit eingegangen.

Da das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft den Entwurf erst am 11. Dezember dem Auswärtigen Amt zuleitete, die Kabinettsvorlage jedoch bereits am 12. Dezember zur Verteilung kommen mußte, war es nicht mehr möglich, einige allgemeinere politische Gesichtspunkte in diese Beurteilung einzuarbeiten. Es erscheint daher zweckmäßig, wenn der Herr Bundesminister bei Erörterung dieses Punktes auf diese Gesichtspunkte hinweist.

## III. Vorschlag einer mündlichen Stellungnahme

„Die im Herbst 1968 begonnenen Verhandlungen<sup>8</sup> über eine deutsch-britisch-niederländische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Urananreicherung mittels Gaszentrifugen sind mit dem vorliegenden Entwurf eines Übereinkommens abgeschlossen. Vergleicht man diese Verhandlungen mit anderen Diskussionen über die Verwirklichung technologischer Projekte in Europa, so muß anerkennend festgestellt werden, daß sie in denkbar kurzer Zeit zu einem konkreten Ergebnis führten. Das Projekt und die in Aussicht genommene Organisationsform stellt ein Beispiel dafür dar, wie europäische technologische Zusammenarbeit auf industriellem Gebiet verwirklicht werden kann.“

Das Zusammengehen von zwei Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Großbritannien, dessen Aussichten, bald der Gemeinschaft beitreten zu können, während der Dauer der Verhandlungen noch nicht abzusehen waren, hat zu einer unorthodoxen, aber auch praktischen Lösung geführt. Dadurch, daß die drei Länder, die bisher eigene Gaszentrifugenentwicklung betrieben haben, sich in relativ kurzer Zeit über die Modalitäten der Zusammenarbeit einigten und gewillt sind, das Projekt möglichst bald zu verwirklichen, wird zunächst

<sup>7</sup> Für die Kabinettsvorlage des Bundesministeriums für wissenschaftliche Forschung vgl. VS-Bd. 2863 (I A 6).

<sup>8</sup> Zum Treffen des Bundesministers Stoltenberg mit dem britischen Technologieminister Benn und dem niederländischen Wirtschaftsminister de Block am 25. November 1968 in Den Haag vgl. Dok. 41, Anm. 7.

einmal gewährleistet, daß in Europa eine von den Vereinigten Staaten unabhängige europäische Kapazität zur Anreicherung von Uran geschaffen wird. Damit ist die Brennstoffversorgung der in zunehmenden Maße in Europa entstehenden Kernkraftwerke, die mit angereichertem Uran arbeiten, wenn nicht ausschließlich, doch ergänzend zu amerikanischen Lieferungen sichergestellt. Wer sich daran erinnert, welche Bedeutung bei den Diskussionen um den NV-Vertrag der Sicherung der Versorgung mit Kernbrennstoffen beigemessen wurde, vermag die wirtschaftliche und politische Bedeutung der Erstellung einer europäischen Kapazität zur Urananreicherung ermessen.

Durch die Zusammenlegung der bisher getrennt vorgenommenen Entwicklungsarbeiten und die Gründung zweier gemeinsamer, d. h. europäischer Industrieunternehmen wird auch ein faktischer Beitrag zur wirtschaftlichen Integration in Europa geleistet. Ich darf in diesem Zusammenhang daran erinnern, daß es bisher im Rahmen der EWG fast nicht zur Bildung ausgesprochen europäischer Industrieunternehmen gekommen ist.

Dies vorausgesetzt, bleibt natürlich das Problem, wie die Zusammenarbeit der Drei mit der nuklearen Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft verbunden werden kann. Der EURATOM-Ministerrat hat im Dezember 1967 eine Arbeitsgruppe mit der Untersuchung der Probleme der langfristigen Versorgung mit angereichertem Uran beauftragt. In diesem Zusammenhang ist der Plan einer europäischen Isotopentrennanlage entstanden.<sup>9</sup> Im Zusammenhang mit der Neuorientierung der französischen Reaktorpolitik hat insbesondere Frankreich Interesse am Bau einer solchen Isotopentrennanlage. Staatspräsident Pompidou hat daher auch auf der Gipfelkonferenz in Den Haag<sup>10</sup> die Erstellung einer solchen Anlage als Schwerpunkt der nuklearen Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft bezeichnet.<sup>11</sup>

Es ist Ihnen auch nicht unbekannt, daß Italien und Belgien von Anfang an Interesse an einer Beteiligung an der Zusammenarbeit der Drei bekundet ha-

<sup>9</sup> Am 8. Dezember 1967 beschloß der EG-Ministerrat die Einsetzung einer Studiengruppe, welche die Frage der langfristigen Versorgung der EG-Mitgliedstaaten mit Kernbrennstoffen, insbesondere mit angereichertem Uran, untersuchen sollte. Vgl. dazu ERSTER GESAMTBERICHT 1967, S. 329–332. Ministerialdirigent Frank erläuterte dazu am 5. Januar 1968: „Die Kommission hat in früheren Jahren schon Überlegungen über das Projekt einer europäischen Isotopentrennanlage angestellt, die als Grundlage der Untersuchungen der Besonderen Studiengruppe dienen werden. Mit diesem Beschuß hat sich der Ministerrat zum ersten Mal mit einem Projekt dieser Art näher befaßt. Der Vorschlag, die Errichtung einer europäischen Isotopentrennanlage prüfen zu lassen, geht auf den Herrn Bundesminister für wissenschaftliche Forschung, Dr. Stoltenberg, die vorsichtige Formulierung dieses Teils des Ratsbeschlusses auf den französischen Wissenschaftsminister Schumann zurück, der dieses Projekt selbst nachdrücklich befürwortet. Das französische Interesse ist darauf zurückzuführen, daß die mit angereichertem Uran betriebenen Leichtwasserreaktoren sich gegenüber den bisherigen französischen Natururananlagen als wettbewerbsfähiger erwiesen haben.“ Vgl. VS-Bd. 2860 (I A 6); B 150, Aktenkopien 1968.

Vgl. dazu ferner AAPD 1968, I, Dok. 145.

<sup>10</sup> Zur Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten am 1./2. Dezember 1969 in Den Haag vgl. Dok. 385.

<sup>11</sup> Am 2. Dezember 1969 führte Staatspräsident Pompidou auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten in Den Haag zur technologischen und energiewirtschaftlichen Entwicklung in den Europäischen Gemeinschaften u. a. aus: „Doch es gibt über die vordringlichen Probleme hinaus auch wichtige Vorhaben, bei denen man gleichfalls Fortschritte erzielen muß, z. B. die Isotopen-Trennanlage, das Programm der Schnellbrüter-Reaktoren, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Leichtwasser-Reaktors und, außerhalb des Atomsektors, auf dem Gebiet der Datenverarbeitung, den Bau eines großen europäischen Computers.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 41f.

ben.<sup>12</sup> Unter Berücksichtigung der europäischen Aspekte des Projektes haben wir daher in den Verhandlungen auch darauf gedrungen, daß die Bereitschaft der Regierungen zur Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten und zur Einfügung ihrer Zusammenarbeit in den Rahmen einer durch Großbritannien erweiterten Europäischen Gemeinschaft ausdrücklich in der Präambel des Übereinkommens festgehalten wird.

Nun bleiben Präambeln oft leere Worte, wenn ihnen nicht eine politische Aktion folgt. Ich bin der Auffassung, daß in den bereits begonnenen Gesprächen mit Italien und Belgien<sup>13</sup> den Belgieren und Italienern bald ein konkretes Angebot über eine Beteiligung an der Zusammenarbeit der Drei gemacht werden sollte. Auch sollte, wie dies von uns bereits vorgesehen ist, versucht werden, die in Holland errichtete Anreicherungsanlage zu einem gemeinsamen Unternehmen nach dem EURATOM-Vertrag zu machen.

Damit ist jedoch das Problem Frankreich noch nicht gelöst. Im Unterschied zu Belgien und Italien haben sich die Franzosen, die wie alle anderen EURATOM-Staaten im November 1968 über die Aufnahme der Verhandlungen und die Möglichkeiten einer Beteiligung anderer europäischer Staaten an den Ergebnissen der Zusammenarbeit unterrichtet worden waren<sup>14</sup>, nicht an einer Beteiligung interessiert gezeigt. Offensichtlich wollten sie nicht als Demandeur auftreten. Für uns stellt sich natürlich im Zusammenhang mit der deutsch-französischen nuklearen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Leichtwasserreaktoren<sup>15</sup> die

12 Zum belgischen und italienischen Interesse an einer Mitarbeit am Projekt einer Gasultrazentrifuge vgl. Dok. 41, Anm. 11 und 12.

13 Am 30. Mai 1969 und am 25. November 1969 fanden in Bonn bzw. London zwischen der Bundesrepublik, Großbritannien und den Niederlanden sowie Belgien und Italien Besprechungen über das Projekt einer Gasultrazentrifuge statt. Ministerialdirigent von Staden zog am 26. November 1969 eine Bilanz: „Belgier und Italiener sind von der Forderung eines vollen und sofortigen Beitritts zu dem Dreier-Abkommen abgegangen. Nachdem die Drei erklärt hatten, daß sie eine Teilnahme der beiden Länder als vollwertige Partner an der Anreicherungsorganisation wünschen, daß jedoch dieses Ziel schrittweise angegangen werden müßte, fiel ein deutscher Vorschlag, entsprechende industrielle Gruppierungen Belgiens und Italiens sollten sich an den zu errichtenden Anreicherungsanlagen mit Kapital und Personal beteiligen, auf fruchtbaren Boden. Die Drei wurden gebeten, vor der nächsten Gesprächsrunde konkrete Vorschläge hierzu auszuarbeiten.“ Vgl. Referat I A 6, Bd. 334.

14 Am 22. November 1968 wurden die übrigen EG-Mitgliedstaaten und die EG-Kommission über die bevorstehenden Gespräche am 24./25. November 1968 in London zwischen der Bundesrepublik, Großbritannien und den Niederlanden über das Projekt einer Gasultrazentrifuge unterrichtet. In dem Memorandum der Bundesregierung wurde dazu ausgeführt: „Nach Auffassung der deutschen und der niederländischen Regierung soll eine eventuell abzuschließende Vereinbarung über eine dreiseitige Zusammenarbeit die Möglichkeit einer Beteiligung anderer Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften und gegebenenfalls anderer europäischer Staaten an den Ergebnissen der Zusammenarbeit offenhalten.“ Vgl. die Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Marks vom 20. November 1968; VS-Bd. 2861 (I A 6); B 150, Aktenkopien 1968.

Vgl. dazu ferner AAPD 1968, II, Dok. 414.

15 Am 13. November 1969 beschloß die französische Regierung, künftig auch Kernkraftwerke mit Leichtwasserreaktoren, die mit angereichertem Uran betrieben werden, zu bauen. Ministerialdirektor Frank erläuterte dazu am 21. November 1969: „Die französische Regierung sah sich zu dieser Maßnahme veranlaßt, weil sich herausgestellt hatte, daß die von ihr in den letzten 25 Jahren entwickelte eigene Reaktorlinie (Gasgraphitreaktor mit Natururan betrieben) weder wirtschaftlich noch technisch überzeugt, keine Absatzchancen im Ausland hat und während der letzten Jahre auf zunehmende Kritik selbst der französischen Energieerzeuger stieß.“ Es stelle sich nun die Frage, „ob die französischen Reaktorbaufirmen sich bei der fällig gewordenen Neuorientierung mit den ursprünglichen Herstellern der Leichtwasserreaktortypen, den amerikanischen Firmen Westinghouse und General Electric, lieren werden oder aber mit der deutschen Kraftwerkunion (Siemens und AEG) zusammenzuarbeiten bereit sind, die auf der Grundlage der in den 50er Jahren gegebenen Lizenzen

Frage, ob wir ihnen eine solche Beteiligung nicht anbieten sollten, wobei ich mir völlig darüber im klaren bin, daß die Franzosen sich nicht auf Beteiligungsmöglichkeiten einlassen werden, die für die Belgier und Italiener interessant sein können. Meines Erachtens sollte man eine Lösung in Etappen ansteuern. Zunächst gilt es, das Dreier-Projekt auf die Beine zu stellen, sonst laufen wir Gefahr, daß eine Diskussion über die Beteiligung anderer Gemeinschaftsländer zu einer Verzögerung der Erstellung der notwendigen Anreicherungskapazitäten führt. Diese aber brauchen wir gegen Mitte der 70er Jahre. Wenn sozusagen die Grundsteine für die beiden europäischen Anreicherungsanlagen gelegt sind, können wir den Kreis der Gesellschafter der beiden Industrieunternehmen durch geeignete französische, italienische und belgische Partner erweitern. Die entsprechenden Gespräche könnten parallel zu den Beitragsverhandlungen mit Großbritannien geführt werden, denn die Briten werden natürlich die Franzosen an der Zusammenarbeit bei den Gaszentrifugen nicht beteiligen wollen, wenn sie keine Fortschritte bei den Verhandlungen über ihren Beitritt zur Gemeinschaft sehen. Der Gemeinsame Ausschuß, der im vorliegenden Übereinkommen der Drei zur Regelung politischer Fragen vorgesehen ist, kann in der Tat auch auf den Ministerrat einer durch Großbritannien erweiterten Gemeinschaft übergeleitet werden, wenn die anderen Gemeinschaftsländer sich an dem gemeinsamen Projekt beteiligen. Vielleicht sollten wir den Franzosen und auch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften schon jetzt zu verstehen geben, daß wir grundsätzlich eine Erweiterung der Zusammenarbeit der Drei auf alle Mitglieder der Gemeinschaft wünschen und die Realisierung dieses Wunsches im Zusammenhang mit dem Beitritt Großbritanniens zur Gemeinschaft sehen.

Noch ein Wort zur Frage der militärischen Nutzung des in den gemeinsamen Unternehmen hergestellten angereicherten Urans und der dort produzierten Gaszentrifugen. Diese Frage war insbesondere zwischen den Briten und den Holländern strittig.<sup>16</sup> Die erreichte Lösung, nämlich das Recht der Briten, das in der gemeinsamen Anlage in Großbritannien hergestellte angereicherte Uran in einer für militärische Zwecke arbeitenden separaten nationalen Anlage weiter anzureichern und in dieser nationalen Anlage auch die gemeinsam entwickelten Gaszentrifugen zu verwenden, ist eine Kompromißlösung, die einmal NV-konform ist, zum anderen auch sicherstellt, daß niemand behaupten kann, die

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1416*

eigene Weiterentwicklungen dieser Reaktortypen anbieten können". Vgl. Referat I A 6, Bd. 336. Am 28. November 1969 berichtete Botschafter Freiherr von Braun, Paris, der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, von Dohnanyi, habe in einem Gespräch mit Ministerpräsident Chaban-Delmas am 15. November 1969 das Interesse der deutschen Industrie an einer engen Zusammenarbeit im Bereich der Kernenergie betont und hervorgehoben, daß die Bundesregierung „alles ihr Mögliche zu Unterstützung dieser Zusammenarbeit beitragen“ werde. Chaban-Delmas habe darauf ausgeführt, hinsichtlich des Baus von Leichtwasserreaktoren „sei noch keine Entscheidung über das zu wählende System getroffen worden; die staatliche Electricité de France sei mit der Untersuchung der Angebote und mit der Auswahl des besten Systems beauftragt worden. Die Weiterführung des Baus von Kernkraftwerken geschehe nicht nur, um die französische Nuklearindustrie weiterarbeiten zu lassen, sondern auch, um diese zu einer Umstrukturierung zu veranlassen. Frankreich werde bestimmt nicht vor einigen Wochen wissen, wie die Dinge sich entwickeln werden. Wenn die Umstrukturierung der französischen Industrie durchgeführt sein wird, würde die französische Regierung nichts dagegen haben, wenn diese Industrie mit der deutschen Industrie die Möglichkeit einer Zusammenarbeit untersuche.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 3063; Referat I A 6, Bd. 336.

<sup>16</sup> Vgl. dazu Dok. 311, besonders Anm. 5.

gemeinsamen Anreicherungsanlagen würden für Waffenzwecke verwendet. Es ist vielleicht nicht uninteressant zu wissen, daß der holländische Widerstand gegen diese Lösung kurz nachdem die neue Bundesregierung erklärt hatte, sie wolle den NV-Vertrag unterschreiben<sup>17</sup>, aufgegeben wurde.

Abschließend möchte ich die Herren Kollegen bitten, dem in der Kabinettsvorlage enthaltenen Vorschlag zuzustimmen.<sup>18</sup>

Hiermit über Referat L 1<sup>19</sup> und den Herrn Staatssekretär<sup>20</sup> dem Herrn Minister vorgelegt.

i. V. Gehlhoff

**VS-Bd. 2865 (I A 6)**

**401**

### **Aufzeichnung des Staatssekretärs Duckwitz**

**St.S. 1174/69 VS-vertraulich**

**17. Dezember 1969**

Gestern suchte mich auf eigenen Wunsch der griechische Botschafter, Herr Delivanis, auf und teilte mir folgendes mit:

Im Auftrag seiner Regierung müsse er mir das Bedauern über die Haltung der Bundesregierung bei der Behandlung der Griechenlandfrage im Europarat<sup>1</sup> übermitteln. Gerade von der Bundesregierung habe die griechische Regierung eine andere Haltung und Verständnis erwarten können. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf sei schlechter als der ursprünglich vorgelegte skandinavische Entwurf<sup>2</sup>, denn er sei für die griechische Regierung demütigend und

17 Vgl. dazu den Auszug aus der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt vom 28. Oktober 1969; Dok. 342, Anm. 2.

18 Vortragender Legationsrat Schött vermerkte am 24. Dezember 1969, das Kabinett habe am 18. Dezember 1969 der Kabinettsvorlage vom 12. Dezember 1969 zugestimmt, nachdem Bundesminister Leussink zugesichert hatte, „daß durch die mehrjährige Finanzplanung nicht gedeckte Mehrkosten des Projekts aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft aufgefangen werden“. Vgl. VS-Bd. 2865 (I A 6); B 150, Aktenkopien 1969.

19 Hat Vortragendem Legationsrat Schött vorgelegen.

20 Georg Ferdinand Duckwitz.

1 Am 12. Dezember 1969 fand in Paris eine Tagung des Ministerkomitees des Europarats statt, auf der Belgien, die Bundesrepublik, Dänemark, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden einen Antrag auf Suspendierung der Mitgliedschaft Griechenlands stellten. Der griechische Außenminister Pipinelis gab daraufhin den Austritt Griechenlands aus dem Europarat bekannt. Der Ministerausschuß interpretierte dies dahingehend, daß die griechische Regierung sich mit sofortiger Wirkung nicht mehr an den Tätigkeiten des Europarats beteiligen werde, und stellte das Suspendierungsverfahren ein. Vgl. dazu das Kommuniqué; EUROPA-ARCHIV 1970, D 25 f.

2 In dem Entwurf Dänemarks, Norwegens und Schwedens vom 28. November 1969 für eine Entschließung des Europarats wurde ausgeführt: „The Committee of Ministers [...] 1) Declares that Greece seriously violated Article 3 of the Statute containing the conditions for membership of the Council of Europe; 2) Suspends Greece from its right of representation, as provided for in Article 8 of the Statute; 3) Requests Greece to submit its notification of withdrawal from the Council of Eu-

entwürdigend.<sup>3</sup> Die griechische Regierung hätte es vorgezogen, wenn die Bundesregierung den skandinavischen Antrag unterstützt hätte. Dies hätte wenigstens klare Fronten ergeben. Die große Enttäuschung über einen so alten und erprobten Freund wie Deutschland werde zweifellos auch zu Rückwirkungen in den bilateralen Beziehungen führen müssen. Die griechische Regierung müsse jetzt ihren Kampf für die Freiheit des Landes allein weiterführen, und sie werde es tun. Sie werde im übrigen auch an ihrem Versprechen, zu einer Normalisierung der Verhältnisse in Griechenland zurückkehren, festhalten. Ob und wann sie Neuwahlen ausschreibe, stehe allerdings dahin. Ein Versprechen dieser Art habe sie nie abgegeben und werde es auch in der nächsten Zukunft vermutlich nicht tun.

Ich erwiderte dem griechischen Botschafter, daß ich für seine Ausführungen wenig Verständnis hätte und an das deutsche Sprichwort denken müsse: „Undank ist der Welt Lohn.“ Wir hätten uns lange genug als verständnisvolle Freunde Griechenlands bewiesen, ohne daß die griechische Regierung jedoch auf unsere mehrfachen Ermahnungen und freundschaftlichen Ratschläge, wieder zu normalen demokratischen Lebensregeln zurückzukehren, eingegangen wäre. Es sei der griechischen Regierung bekannt, daß die Bundesregierung ursprünglich beabsichtigt hätte, dem Europarat vorzuschlagen, das Ergebnis des Berichts der Menschenrechtskommission<sup>4</sup> abzuwarten. Die griechische Regierung selbst habe diese Haltung der Bundesregierung unmöglich gemacht, indem sie am 9. Dezember den Bericht der Menschenrechtskommission als null und nichtig bezeichnet und die Menschenrechtskommission selber hart angegriffen habe.<sup>5</sup>

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1418*

rope, as provided for in Articles 7 and 8 of the Statute; 4) Resolves to take a decision at its next meeting on the consequences of a possible non-compliance by Greece with this resolution.“ Vgl. VS-Bd. 2726 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1969.

Für den Wortlaut der Satzung des Europarats vom 5. Mai 1949 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1950, S. 263–273.

3 Ministerialdirektor Frank teilte am 10. Dezember 1969 mit, die Bundesregierung beabsichtigte, den Entschließungsentwurf Dänemarks, Norwegens und Schwedens vom 28. November 1969 zu modifizieren. Die Punkte 2), 3) und 4) der Resolution sollten folgendermaßen formuliert werden: „2) Suspends Greece from its rights of representation until such time as satisfactory progress has been made in that country in the normalization of the situation with regard to human rights and fundamental freedoms as well as political liberty and the rule of law; 3) Stresses the hope that this normalization will be brought about soon and thereby allow the speedy return of Greek representatives to the Committee of Ministers and the Consultative Assembly as well as other bodies of the Council of Europe concerned; 4) Declares that it will decide in due time whether the conditions set forth in paragraph 2 of this resolution have been fulfilled.“ Vgl. den Runderlaß Nr. 4934; VS-Bd. 2726 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1969.

Am 12. Dezember 1969 berichtete Ministerialdirektor Frank, z. Z. Paris, daß der Änderungsvorschlag akzeptiert und von elf der achtzehn Mitgliedstaaten im Ministerkomitee des Europarats eingebracht worden sei. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 3228; Referat I A 4, Bd. 426.

4 Die Europäische Kommission für Menschenrechte legte am 19. November 1969 den Bericht über die Verletzung von Menschenrechten in Griechenland dem Ministerkomitee des Europarats vor. Die Kommission kam zu dem Schluß, daß die griechische Sicherheitspolizei „eine Praxis von Folterung und Mißhandlung an aus politischen Gründen festgenommenen Personen angewandt“ habe und die griechischen Behörden es unterlassen hätten, dies zu untersuchen oder in erwiesenen Fällen Gegebmäßignahmen zu ergreifen. Vgl. den Artikel „Schwere Vorwürfe gegen die Regierung in Athen“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 1. Dezember 1969, S. 5.

5 Am 9. Dezember 1969 berichtete Gesandter Blomeyer-Bartenstein, Paris, die griechische Regierung habe am 7. Dezember 1969 eine Note an den Generalsekretär des Europarats, Tončić-Sorinj, gerichtet, „in der griechische Regierung Menschenrechtskommission und deren Bericht in schärfster Weise angreift“. In der Note werde u. a. ausgeführt: „Le gouvernement hellénique, considérant, avec regret, que la Commission Européenne des Droits de l'Homme, ainsi que la sous-commission constituée par

Danach sei die Basis für die bisherige Haltung der Bundesregierung von der griechischen Regierung selber zerstört worden.

Die Haltung der Bundesregierung und die von ihr eingebrachte Resolution sei von der Absicht getragen gewesen, der griechischen Regierung die Rückkehr in den Europarat zu erleichtern. Es sei außerordentlich bedauerlich, daß die griechische Regierung diese wohlgemeinte Absicht derartig mißverstanden habe, und ich möchte den Botschafter, der heute nach Athen abreist, nur dringend bitten, diesen unseren Standpunkt seiner Regierung klarzumachen.

Der griechische Botschafter befeißigte sich eines verbindlichen und höflichen Tons, und es war ihm deutlich anzumerken, daß die Konsequenz, die seine Regierung aus dem Ergebnis der Pariser Verhandlungen uns gegenüber gezogen hat, von ihm nicht geteilt wird.

Hiermit dem Herrn Minister<sup>6</sup> vorgelegt.

Duckwitz

**VS-Bd. 503 (Büro Staatssekretär)**

**402**

### **Bundesminister Scheel an die Botschaft in Moskau**

**II B 2-81.12/1-2269/69 geheim**

**Aufgabe: 17. Dezember 1969, 20.41 Uhr<sup>1</sup>**

**Fernschreiben Nr. 1002**

**Citissime nachts**

Bei der bevorstehenden Unterredung mit dem sowjetischen Außenminister<sup>2</sup> bitte ich folgendes vorzutragen:

I. Auch die Bundesregierung hält es für richtig, zunächst in einen weitgespannten Gedankenaustausch über das deutsch-sowjetische Verhältnis einzutreten, um dabei den Rahmen abzustecken, in dem die Verhandlungen über einen Gewaltverzicht stattfinden.

Dabei ist in den Ausführungen des sowjetischen Außenministers ein gewisser Widerspruch festzustellen:

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1419*

elle, oubliées de la tâche de dépositaires de la convention de Rome pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui leur a été assignée, ont, lors de l'examen des requêtes à l'encontre de la Grèce, non seulement dévié [de] leur but, mais se sont également adonnées, d'une façon flagrante, à des activités anti-grecques.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 3186; Referat I A 4, Bd. 426.

<sup>6</sup> Hat Bundesminister Scheel am 18. Dezember 1969 vorgelegen.

<sup>1</sup> Der Drahterlaß wurde von Ministerialdirektor Ruete konzipiert, der handschriftlich vermerkte: „Bundeskanzler hat zugestimmt.“

Hat Staatssekretär Duckwitz am 17. Dezember 1969 vorgelegen.

Hat Botschafter Roth am 18. Dezember 1969 vorgelegen.

<sup>2</sup> Zum Gespräch des Botschafters Allardt, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 23. Dezember 1969 vgl. Dok. 411 und Dok. 413.

Auf der einen Seite hat Gromyko den Wunsch betont, die bilateralen Fragen nicht mit multilateralen Fragen zu verbinden. Auf der anderen Seite hat er selbst Fragen erörtert, die ohne jeden Zweifel mit den deutsch-sowjetischen bilateralen Verhandlungen nichts zu tun haben.

II. Zur Frage der Europäischen Sicherheitskonferenz ist die deutsche Haltung bekannt. Die Bundesregierung tritt für eine sorgfältige Vorbereitung ohne Verzögerung ein. Sie ist dafür, daß die DDR an einer entsprechend vorbereiteten Konferenz teilnimmt. Die Bundesregierung formuliert auch keine Vorbedingungen für eine derartige Konferenz, wie das z. B. Herr Ulbricht<sup>3</sup> tut. Sie hält es weder für zweckmäßig noch für nützlich, die bilateralen Fragen, die ihr eigenes Gewicht haben und durch einen Gewaltverzicht lösbar sind, mit den multilateralen Fragen einer ESK in Form eines Paketes zu verknüpfen. Ungeachtet dessen kann kein Zweifel darüber bestehen, daß die zahlreichen internationalen Widerstände auf dem Wege zu einer ESK leichter überwunden werden können, wenn eine Reihe bilateraler Gewaltverzichtsvereinbarungen vorher zustande kommt. Im übrigen ist es auch eine Frage des Zeitablaufs: Nach Einschätzung der Bundesregierung wird es, unabhängig davon, wie lange die bilateralen Verhandlungen dauern, im Ablauf der nächsten Monate klar werden, ob sie zu einem erfolgreichen Abschluß geführt werden können. Mit anderen Worten: Über den bilateralen Gewaltverzicht wird im Prinzip entschieden sein, bevor es einen festen Termin für eine ESK gibt.

III. Der sowjetische Außenminister hat in seinen Ausführungen am 11. Dezember<sup>4</sup> sechs Punkte aufgezählt, die zum Inhalt der Abkommen werden sollten. Dabei gehe es im einzelnen um

- 1) die Frage der europäischen Grenzen;
- 2) die Frage der DDR;
- 3) die Frage West-Berlins;
- 4) die Frage der Vertretung beider deutscher Staaten international;
- 5) die Frage des Zuganges zu Atomwaffen;
- 6) die Frage des Münchener Abkommens.

Die Bundesregierung hat Verständnis dafür, daß die Führungsmacht des Warschauer Pakts auch jene Fragen mit uns zu erörtern wünscht, die außerhalb des bilateralen Gewaltverzichts zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion liegen. Diese Fragen können aber naturgemäß nicht Gegen-

<sup>3</sup> Am 13. Dezember 1969 führte der Staatsratsvorsitzende und Erste Sekretär des ZK der SED, Ulbricht, auf dem 12. Plenum des ZK der SED in Ost-Berlin aus: „Es ist längst überfällig, daß auch die westdeutsche Bundesrepublik den unentbehrlichen Beitrag zu einer europäischen Friedensordnung und zur europäischen Sicherheit leistet und ohne Vorbehalte die Lage anerkennt, so wie sie sich nun einmal seit der Niederlage, der bedingungslosen Kapitulation Hitlerdeutschlands und der Spaltung Deutschlands einerseits sowie in der Durchführung des Potsdamer Abkommens in der Deutschen Demokratischen Republik andererseits entwickelt und stabilisiert hat. Das heißt, es ist längst überfällig, daß auch die westdeutsche Bundesrepublik die bestehenden Grenzen der Deutschen Demokratischen Republik und der Oder-Neiße-Grenze sowie die Ungültigkeit des Münchener Diktats von Anfang an anerkennt, auf jegliche Verfügungsgewalt über Kernwaffen, biologische und chemische Waffen verzichtet und bereit ist, an Vereinbarungen über Abrüstung und Gewaltverzicht in Europa teilzunehmen.“ Vgl. NEUES DEUTSCHLAND vom 14. Dezember 1969, S. 6.

<sup>4</sup> Zum Gespräch des Botschafters Allardt, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 11. Dezember 1969 vgl. Dok. 398.

stand eines Abkommens zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland sein.

In einer früheren Phase der Erörterungen eines Gewaltverzichts hat der sowjetische Botschafter in Bonn<sup>5</sup> erklärt: Die Bundesregierung könne davon ausgehen, daß die Sowjetunion mit ihren Verbündeten im Rahmen des Warschauer Paktes die Fragen des Gewaltverzichts so weit konsultieren werde, daß eine Einigung mit den einzelnen Staaten des Warschauer Pakts möglich und wahrscheinlich ist, sobald und nachdem die Sowjetunion und die Bundesrepublik sich über einen bilateralen Gewaltverzicht verständigen. Die Bundesregierung faßt die Ausführungen Gromykos während der letzten Sitzung in diesem Sinne auf.

Zu 1): In der Grenzfrage ist auch die Bundesregierung der Ansicht, daß Gewaltverzichtsabkommen den Schutz der konkreten Grenzen zwischen den vertragschließenden Staaten einschließen müssen. Die Bundesregierung kann, wie der Sowjetunion bekannt ist, dabei nur unterhalb der Rechte verhandeln, die sich die Drei Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes vorbehalten haben<sup>6</sup>, d.h. daß sie die Grenzfrage nur in der Form des Gewaltverzichts gegenüber den jeweils betroffenen Staaten anzusprechen in der Lage ist. Die Bundesregierung glaubt, mit dem feierlichen Verzicht auf Anwendung und Androhung von Gewalt beispielhaft zum Frieden in Europa beizutragen und überzeugend ihre Achtung der Grundsätze der Souveränität, der territorialen Integrität, der Gleichberechtigung und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten darzutun. Die Bundesregierung würde es daher als einen großen Fortschritt der Entspannung in Europa und der Sicherung des Friedens betrachten, wenn offene Grenzfragen durch zweiseitige Gewaltverzichtsabkommen geregelt würden. Die Bundesrepublik hat keine territorialen Ansprüche. Sie hat auf die Anwendung oder Androhung von Gewalt zur Änderung der bestehenden Grenzen verzichtet.

Zu 2): Im Verhältnis zur DDR erhebt sich die Frage nach der Haltung der Regierung in Ostberlin. Die Bundesregierung hat in der Regierungserklärung vom 28.10.1969 das Angebot unterstrichen, mit der DDR ohne Diskriminierung auf der Ebene der Regierungen mit dem Ziel einer vertraglich vereinbarten Zusammenarbeit zu verhandeln. Ausdrücklich ist auch die Bereitschaft zu einem verbindlichen Abkommen über den gegenseitigen Gewaltverzicht erklärt worden.<sup>7</sup> Es hat mehr als sechs Wochen gedauert, ehe der Öffentlichkeit in der DDR von diesem Angebot auch nur Kenntnis gegeben worden ist.<sup>8</sup>

5 Semjon Konstantinowitsch Zarapkin.

6 Vgl. dazu Artikel 2 des Vertrags vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschland-Vertrag); Dok. 351, Anm. 14.

7 Vgl. dazu den Auszug aus dem deutschlandpolitischen Teil der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt vom 28. Oktober 1969; Dok. 332, Anm. 7.

8 Am 13. Dezember 1969 führte der Staatsratsvorsitzende und Erste Sekretär des ZK der SED, Ulbricht, auf dem 12. Plenum des ZK der SED in Ost-Berlin aus: „Herr Brandt hat weiterhin Verhandlungen über vertraglich geregelte Beziehungen zwischen der westdeutschen Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik auf der Grundlage der Gleichberechtigung und unter Ausschluß jeglicher Diskriminierung angeboten. Er sprach von der Notwendigkeit eines Versuchs, über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen.“ Vgl. NEUES DEUTSCHLAND vom 14. Dezember 1969, S. 9.

Die Bundesregierung prüft z. Zt. sorgfältig die Ausführungen, die der Erste Sekretär auf dem Plenum des ZK der SED am vergangenen Wochenende gemacht hat. Es hat den Anschein, als ob einerseits eine gewisse Verhandlungsbereitschaft vorhanden ist, andererseits beträchtliche Vorbehalte gemacht werden.<sup>9</sup>

Die Bereitschaft der Bundesregierung zu gleichberechtigten, nicht diskriminierenden Verhandlungen mit der DDR besteht unverändert fort. Ein direkter Schritt der Regierung der DDR gegenüber der Regierung der BRD würde positiv beantwortet werden. Die Bundesregierung lehnt aber nicht nur Vorbedingungen für das Zustandekommen einer ESK ab, sie lehnt auch Vorbedingungen für Verhandlungen zwischen der DDR und der BRD ab. Hier wie da gilt: Wer solche Vorbedingungen erhebt, erregt den Verdacht, daß er die Sache selbst verzögern oder verhindern will.

Zum Charakter eines Gewaltverzichts zwischen der BRD und der DDR ist auf folgendes hinzuweisen: Natürlich muß er genau so verbindlich sein, wie der Gewaltverzicht zwischen der Sowjetunion und der BRD. Gleichzeitig ist unbestreitbar, daß es sich um zwei Staaten einer geteilten Nation handelt, die füreinander eben wirklich nicht Ausland sind. Dies muß auch in einem Gewaltverzichtsabkommen zum Ausdruck kommen. Dies dürfte keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bieten, nachdem sowohl in der Verfassung der DDR<sup>10</sup> wie in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland der Begriff der deutschen Nation verankert ist.

Zu 3): Zur Berlinfrage hat die Bundesregierung zur Kenntnis genommen, daß die Sowjetunion keine Veränderung des Status wünscht. Dies ist auch Auffassung der Bundesregierung. Dies soll die Regierung der Sowjetunion wissen, wenngleich ihr sicher klar ist, daß die Bundesregierung zwar sachliche Interessen in bezug auf Berlin, jedoch kein Mandat hat, über Berlin zu verhandeln. Es ist eine von allen Beteiligten anerkannte Tatsache, daß die Drei Mächte bzw. die Vier Mächte originäre Rechte in dieser Stadt haben. Die Bundesregierung hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, daß die Vier Mächte in Erörterungen zum Thema Berlin eintreten wollen.<sup>11</sup> Sie würde es begrüßen,

<sup>9</sup> Der Staatsratsvorsitzende und Erste Sekretär des ZK der SED, Ulbricht, führte am 13. Dezember 1969 auf dem 12. Plenum des ZK der SED in Ost-Berlin aus: „Wenn die Regierung der westdeutschen Bundesrepublik Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten über die Regelung ihrer Beziehungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung wünscht, dann können solche Verhandlungen eingeleitet werden. Wir halten es jedenfalls für notwendig, daß ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der westdeutschen Bundesrepublik auf der Grundlage der uneingeschränkten gegenseitigen staatlichen Anerkennung, der Anerkennung der Staatsgrenzen, der völligen Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung beruhen muß. Ich möchte die Regierung der westdeutschen Bundesrepublik ersuchen, ihre Position zu überprüfen und sie den Realitäten anzupassen, damit wir in der gewiß nicht einfachen Angelegenheit der Regelung unserer zwischenstaatlichen Beziehungen weiterkommen können.“ Vgl. NEUES DEUTSCHLAND vom 14. Dezember 1969, S. 9.

<sup>10</sup> Vgl. dazu Präambel und Artikel 1 der Verfassung der DDR vom 6. April 1968; GESETZBLATT DER DDR 1968, Teil I, S. 203.

Zu Artikel 8 der Verfassung der DDR vom 6. April 1968 vgl. Dok. 295, Ann. 8.

<sup>11</sup> Ministerialdirektor Ruete teilte am 17. Dezember 1969 mit, die Drei Mächte hätten in ihrer Antwort vom 16. Dezember 1969 auf das sowjetische Aide-mémoire vom 12. September 1969 der UdSSR Gespräche über folgende Punkte angeboten: „Verbesserung des freien Personen- und Güterverkehrs zwischen Berlin und der Bundesrepublik; Wiederherstellung des freien Personenverkehrs und des innerstädtischen Telefonverkehrs in Berlin sowie Verbesserung des Post- und Handelsverkehrs zwischen beiden Teilen der Stadt; Abbau der diskriminierenden Beschränkungen, denen West-Berlin

wenn sich dabei Verbesserungen der faktischen Lage in der geteilten Stadt einschließlich der Zufahrtswege erreichen ließen. Damit ist aber auch klar, daß West-Berlin nicht Teil eines Gewaltverzichtsabkommens zwischen der Bundesregierung und der Sowjetunion sein kann.

Zu 4): Die Frage der Vertretung der beiden Staaten in Deutschland im internationalen Bereich steht in einem engen Zusammenhang mit der Frage des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Die Bundesregierung wünscht zu einem geregelten Nebeneinander und dann zu einem Miteinander zu kommen. Sie hat bereits erklärt, daß sie der DDR die Vorteile des internationalen Handels und des Kulturaustauschs nicht schmälern will. Die Haltung der Bundesregierung ist bisher von der DDR nicht gewürdigt worden. Es kann zu diesem Zeitpunkt nur wiederholt werden, daß es von der Haltung der Regierung der DDR selbst abhängen wird, ob und wann sich in der Frage der Vertretung beider deutscher Staaten im internationalen Bereich Änderungen vollziehen lassen. (Falls Gromyko an diesem Punkt besonderes Interesse zeigen und weitere Fragen stellen sollte, kann ihm gesagt werden, daß die Bundesregierung bei einer vernünftigen Haltung Ostberlins bereit wäre, ihre Haltung in aufgeschlossenem Geist zu überprüfen.)

Zu 5): Die Frage des Verzichts der Bundesrepublik auf Atomwaffen dürfte durch die Unterzeichnung des NV-Vertrages<sup>12</sup> erledigt sein. Die Bundesregierung ist jedenfalls nicht bereit, gesonderte oder darüber hinausgehende Verpflichtungen einzugehen. Es ist klar, daß sie sich schon jetzt, solange der Vertrag formal noch nicht in Kraft ist<sup>13</sup>, vertragskonform verhalten wird und sich durch ihre Unterschrift insoweit gebunden fühlt.

Zu 6): Die Frage des Münchener Abkommens ist auch schon in früheren Gesprächen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik erörtert worden. Es besteht keine Meinungsverschiedenheit darüber, daß das Münchener Abkommen nicht mehr gültig ist. Die Sowjetunion hat in ihrem Aide-mémoire vom 5. Juli 1968 darauf hingewiesen, daß die Frage des Münchener Abkommens in unmittelbarem Zusammenhang zum Austausch von Gewaltverzichtserklärungen steht.<sup>14</sup> Die Bundesregierung stimmt dem zu und ist gern bereit, diese Frage mit der Regierung der ČSSR zu behandeln. Sie hat sehr wohl bemerkt, daß der Erste Sekretär der KPČ kürzlich Erklärungen abgegeben hat<sup>15</sup>, die vom

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1423*

im Ostblock, vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet, unterworfen ist.“ Vgl. den Runderlaß Nr. 5045; VS-Bd. 4386 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1969.

12 Die Bundesrepublik unterzeichnete am 28. November 1969 das Nichtverbreitungsabkommen.

13 Das Nichtverbreitungsabkommen trat am 5. März 1970 in Kraft.

14 In dem sowjetischen Aide-mémoire vom 5. Juli 1968 wurde ausgeführt: „Die Regierung der BRD stellt [...] fest, daß das Münchener Abkommen, das im September 1938 unter Gewaltandrohung abgeschlossen wurde, ‚nicht mehr gültig ist‘. Diese Erklärung, die die Regierung der BRD jetzt fast als Schritt zur Verständigung mit den sozialistischen Ländern auszugeben bemüht ist, bringt nichts Neues, da sich die BRD nach wie vor weigert, das Münchener Abkommen als von Anfang an ungültig zu erklären. Indessen ist die Frage, ob das Münchener Abkommen als von seiner Unterzeichnung an ungültig oder als am heutigen Tage ungültig betrachtet wird, keine scholastische Frage, sondern eine Frage, die in unmittelbarem Zusammenhang zum Austausch von Gewaltverzichtserklärungen steht.“ Vgl. DzD V/2, S. 967f.

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

15 In einem Interview mit der Tageszeitung „Rudé Právo“ am 10. Dezember 1969 erklärte der Erste Sekretär des ZK der KPČ, Husák: „Niemals haben wir vernünftige Einstellungen, Vorschläge, Kon-

Geist der Verständigung getragen zu sein scheinen und von der Bundesregierung sorgfältig geprüft werden. Wenn es zu gegebener Zeit zu Verhandlungen zwischen Prag und Bonn kommt, wird die Bundesregierung zweifellos von demselben Geist der Verständigung auch ihre Haltung bestimmen lassen. Es erscheint uns möglich, eine Lösung für die komplizierten im Zusammenhang mit dem Münchener Abkommen stehenden Fragen zu finden, die sich vornehmlich auf solche der Staatsangehörigkeit und der Vermögensrechte beziehen.

IV. Der sowjetische Außenminister hat in seinen Ausführungen das Problem aufgeworfen, daß der Gewaltverzicht nicht nur die bestehenden Grenzen unter den Schutz des Verzichts auf Gewaltanwendung oder -androhung stellen sollte, sondern darüber hinaus auch einen Verzicht auf die Absicht beinhalten sollte, diese Grenzen ändern zu wollen. Dazu betont die Bundesregierung zunächst einmal, daß sie keinen Revisionismus wünscht. Sie ist realistisch genug, die Lage zu sehen wie sie ist, und darauf ihre Politik zu basieren. Falls der sowjetische Außenminister in diesem Zusammenhang auch an das Deutschland-Problem gedacht haben sollte, möchte die Bundesregierung noch einmal darauf hinweisen, daß sie auch gegenüber der DDR Gebietsansprüche nicht geltend macht. Sie hat sich bereit erklärt, der DDR dieses in einem Gewaltverzichtsabkommen zu bestätigen. Sie hält aber ebenso wie die DDR an der Einheit der Nation fest. Deshalb kann und will sie nicht auf das politische Grundrecht der Selbstbestimmung für das deutsche Volk verzichten. Dies steht im Einklang mit der Verantwortung der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes.

Ein Gewaltverzichtsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR muß sich naturgemäß auf das Bestehen dieser beiden Staaten beziehen. Es kann nicht die Verantwortung der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes ablösen. Die Teile Deutschlands dürfen nicht daran gehindert werden, im Rahmen einer europäischen Friedensordnung anders zusammenleben zu können als es heute der Fall ist.

Die Bundesrepublik erhebt keinen Alleinvertretungsanspruch. Sie ist allerdings der Auffassung, daß sie die einzige demokratisch legitimierte Regierung in Deutschland ist. Die DDR erhebt ihrerseits den Anspruch, der einzige Arbeiter- und Bauernstaat in Deutschland zu sein. Hier handelt es sich darum, daß die beiden Regierungen ein verschiedenes Selbstverständnis haben. Dies kommt

*Fortsetzung Fußnote von Seite 1424*

taktversuche und auch auf dem Prinzip der Gleichberechtigung und der verbindlichen Normen des internationalen Rechts beruhende Verhandlungen abgelehnt. Wir beurteilen dialektisch auch Bewegung und Wandlungen in den Manieren, wie sich nunmehr die politische Linie Bonns formuliert und äußert. Es ließe sich sagen, daß die jetzige westdeutsche Regierung Chancen haben kann. Dazu ist allerdings erforderlich, Lehren aus der Geschichte zu ziehen, den Ballast der Vergangenheit abzulegen, im Einklang mit dem Geist zu handeln und eine realistische Einstellung zu den Spannungen hervorrufenden Problemen zu äußern. [...] Wir haben Verständnis für viele der inneren Widersprüche und Schwierigkeiten, mit denen die Bundesregierung zu tun hat. Die einstweilige positive Erklärung der BRD hinsichtlich ihrer Teilnahme an der Europäischen Sicherheitskonferenz ließe sich positiv werten unter der Voraussetzung, daß die DDR dort als gleichwertiger Partner auftreten wird. Dasselbe gilt hinsichtlich der westdeutschen Signierung des Atomsperervertrages. Möglichkeiten für Verständigung bestehen im Zusammenhang mit einer Reihe von Fragen, wobei eine dauerhaftere Regelung z. B. unserer Handelsbeziehungen gewiß zu den Randproblemen gehört. Es besteht eine Reihe von Gebieten, wie etwa langfristiges Handelsabkommen oder ökonomische und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, auf denen sich wechselseitig eine weitaus nutzbringendere und für beide Seiten vorteilhafte Zusammenarbeit zwischen unseren Ländern entfalten ließe.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 185.

auch in ihren Verfassungen zum Ausdruck. Dabei handelt es sich um eine Kategorie, die nicht durch Gewaltverzicht geregelt oder verändert werden kann. Auch in diesem Falle sieht man, daß der Gewaltverzicht zwischen zwei Staaten der einen deutschen Nation insoweit eben unvergleichbar mit Gewaltverzichten zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten ist.

Es hat den Anschein, als ob der Erste Sekretär der SED in seinen schon erwähnten Ausführungen eine Art von Alleinvertretungsanspruch anzustreben scheint. Er hat davon gesprochen, daß die DDR die Oder-Neiße-Linie bereits verbindlich für das ganze deutsche Volk anerkannt habe.<sup>16</sup> Logisch müßte man daraus folgern, daß der Bundesregierung ebenso wie der Regierung der Polnischen Volksrepublik das Recht abgesprochen würde, über die Fragen der territorialen Integrität Polens, natürlich in den bestehenden Grenzen, einen Gewaltverzicht zu vereinbaren. Die Bundesregierung ist dieser Auffassung nicht. Sie hat im Gegenteil die polnische Regierung wissen lassen, daß ihr umfassendes Gesprächsangebot die wichtige Frage der Grenze einschließt.<sup>17</sup>

Im übrigen wäre es interessant, eine Interpretation der Ausführungen des Ersten Sekretärs des ZK der SED durch Gromyko zu erhalten, insbesondere darüber, ob dessen Ausführungen die Bereitschaft zur Aufnahme von Verhandlungen ohne Vorbedingungen über einen Gewaltverzicht bedeuten.

V. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der sowjetischen Regierung, wonach der Gewaltverzicht einen konkreten Inhalt haben müsse. Der sowjetische Außenminister hat selbst auf entsprechende Erklärungen des Bundeskanzlers hingewiesen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch das Problem der Artikel 53 und 107 der Charta der Vereinten Nationen, die in früheren Dokumenten von Seiten der Sowjetunion mehrfach erwähnt worden sind.

Der Bundesregierung ist klar, daß diese Artikel Teil der Charta sind, deren Änderung aus vielerlei Gründen unwahrscheinlich ist, daß sie also vermutlich in dieser Charta bleiben.

Im Verhältnis zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik Deutschland ist allerdings vereinbart worden, daß sie sich in ihrem Verhältnis zur Bundesrepublik auf diese Artikel nicht mehr berufen und sie nicht mehr anwenden werden.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Der Staatsratsvorsitzende und Erste Sekretär des ZK der SED, Ulbricht, führte am 13. Dezember 1969 auf dem 12. Plenum des ZK der SED in Ost-Berlin aus: „Was den Wunsch der Regierung der SPD/FDP nach westdeutsch-polnischen Verhandlungen betrifft, so möchte ich hierzu sagen: Der gemeinsamen Auffassung der Staaten des Warschauer Vertrages und der Mehrzahl der Staaten der Welt entsprechend ist die Oder-Neiße-Grenze in Potsdam endgültig und völkerrechtlich verbindlich festgelegt worden. Die Deutsche Demokratische Republik hat schon vor 20 Jahren den Görlitzer Vertrag mit Polen und die Erklärung der Oder-Neiße-Grenze zu einer Friedensgrenze im Namen aller Deutschen, also auch im Namen der westdeutschen Bevölkerung, unterzeichnet. Denn diese hatte bisher keine Möglichkeit, ihre Friedensbereitschaft unter den besonderen westdeutschen Verhältnissen frei und unmanipuliert zum Ausdruck zu bringen.“ Vgl. NEUES DEUTSCHLAND vom 14. Dezember 1969, S. 8.

<sup>17</sup> Zum Vorschlag der Bundesregierung vom 25. November 1969, Verhandlungen mit Polen aufzunehmen, vgl. Dok. 375, besonders Anm. 1.

<sup>18</sup> In der Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom 3. Oktober 1954 erklärten die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der USA, daß „sie sich in ihren Beziehungen mit der Bundesrepublik an die in Artikel 2 der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätze halten werden“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1954, S. 6982.

Die Bundesregierung betrachtet den Gewaltverzicht mit der Sowjetunion als erstes politisches Abkommen zwischen beiden Ländern seit Aufnahme der diplomatischen Beziehungen<sup>19</sup>. Sein Sinn muß es sein, ähnlich wie es der sowjetische Außenminister ausgedrückt hat, nicht nur eine leere Hülle zu sein, sondern zu einer Normalisierung des Verhältnisses zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland zu führen.

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß die Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes originäre Rechte haben und wünscht diese auch nicht anzutasten. Gleichwohl sollte im Rahmen der Normalisierung unserer bilateralen Beziehungen nun auch die Sowjetunion darauf verzichten, sich gegenüber der Bundesrepublik auf die genannten beiden Artikel zu berufen und sich bereit erklären, Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen zur Grundlage ihrer Beziehungen auch mit der Bundesrepublik Deutschland zu machen.

Die sowjetische Regierung hat die Diskussion vor der Unterzeichnung des NV-Vertrages im Deutschen Bundestag<sup>20</sup> sicher aufmerksam verfolgt. Ihr wird nicht entgangen sein, daß die Bundesregierung es nicht für richtig gehalten hat, die mit diesen beiden Artikeln zusammenhängenden Fragen im Rahmen des NV-Vertrages lösen zu wollen. Es darf aber kein Zweifel auf sowjetischer Seite darüber bestehen, daß alle Parteien, gerade auch die Regierungsparteien, eine befriedigende Lösung wünschen, die für das Zustandekommen eines Gewaltverzichts zwischen unseren beiden Staaten von ausschlaggebender Bedeutung sein kann.

VI. Es ist wahrscheinlich zu früh, in dieser Phase schon eine erste Bilanz des bisherigen Meinungsaustausches ziehen zu wollen. Dies wird vielleicht möglich sein, wenn sich die sowjetische Seite zu der jetzt dargelegten deutschen Auffassung zu einzelnen wichtigen Fragen geäußert haben wird. Dennoch ergibt sich schon bisher, daß es möglich zu sein scheint, in absehbarer Zeit einen Verhandlungsrahmen abzustecken.

Die Bundesregierung hat es begrüßt und weiß es zu werten, daß der sowjetische Außenminister selbst diesen Meinungsaustausch führt, und zwar so zügig führt. Auch die Bundesregierung ist daran interessiert, ihn ohne Zeitverzug fortzusetzen mit dem Ziel, den Rahmen für die eigentlichen Verhandlungen über den deutsch-sowjetischen Gewaltverzicht im engeren Sinn abstecken zu können. Sie ist bereit, auf die weiteren Terminvorstellungen der sowjetischen Regierung einzugehen.

Im übrigen gehen wir davon aus, daß die heute angesprochenen Themen auch im Rahmen der Verhandlungen über einen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen behandelt werden. Wir haben nicht die Absicht, dem aus dem Wege zu gehen.

Scheel

**VS-Bd. 4354 (II B 2)**

<sup>19</sup> Die Bundesrepublik und die UdSSR vereinbarten am 13. September 1955 die Aufnahme diplomatischer Beziehungen.

<sup>20</sup> Der Bundestag debattierte am 12. November 1969 über eine Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zum Nichtverbreitungsabkommen. Vgl. dazu BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 71, S. 307–360. Für den Wortlaut der Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 20. Oktober 1969 und der Antwort der Bundesregierung vom 7. November 1969 vgl. BT ANLAGEN, Bd. 134, Drucksachen VI/1 und VI/50.