

208

Aufzeichnung des Ministerialdirektors Frank**I A 5 - 83.00-94.05-2019/68 VS-vertraulich****1. Juli 1968¹**

Betr.: Möglichkeiten der Sowjetunion, Finnland als Sprungbrett für die Anerkennung der SBZ einzusetzen;
hier: Lagebesprechung bei dem Herrn Bundeskanzler am 2. Juli 1968

Bezug: a) Mündliche Weisung des Herrn Staatssekretärs in der Morgenbesprechung am 25. Juni 1968

b) Zuschrift des Ministerbüros vom 24. Juni 1968 – MB 529/68²

I. Der offiziellen finnischen Haltung, wie sie im sog. Korhonen-Papier³ im Oktober 1967 präzisiert wurde, steht neuerdings diejenige der Sozialdemokraten und der Zentrumspartei gegenüber.

1) Die finnischen Sozialdemokraten beschlossen im April 1968, sich für eine gleichzeitige Anerkennung der „beiden deutschen Staaten“ einzusetzen.

Daß diese Entschließung der SPF allerdings nicht gleichbedeutend mit einer Aufforderung an die Regierung ist, in der Anerkennungsfrage initiativ zu werden, ergibt sich aus der Haltung Paasios, der sich im Mai 1968 mit einer SPF-Delegation in der Sowjetunion befand.⁴

Bei Kekkonen, Außenminister Karjalainen (Zentrum)⁵ und dem stellvertretenden Ministerpräsidenten Virolainen (Zentrum) fand der sozialdemokratische Beschluß jedoch keine Zustimmung.

2) Auf der anderen Seite hat sich die Zentrumspartei auf einer Beratungskonferenz mit den Bauernparteien Bulgariens, Polens, Schwedens, Norwegens und der SBZ am 17. Juni in Helsinki für eine „Anerkennung der als Ergebnis des Zweiten Weltkrieges entstandenen Realitäten“ und für eine „allgemeine Anerkennung der beiden deutschen Staaten“ ausgesprochen.

¹ Die Aufzeichnung wurde vom Vortragenden Legationsrat Wimmers und von Legationssekretär Göttelmann konzipiert.

² Am 24 Juni 1968 übermittelte Vortragender Legationsrat I. Klasse Ritzel Ministerialdirektor Frank die Bitte des Staatssekretärs Carstens, Bundeskanzleramt, um eine Stellungnahme zum Artikel „Schon bald zwei deutsche Botschafter in Finnland?“ in der Tageszeitung „Frankfurter Rundschau“ vom 12. Juni 1968. Vgl. VS-Bd. 2753 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1968.

³ Für den Wortlaut der Rede des Mitarbeiters im finnischen Außenministerium, Korhonen, vom 23. September 1967 in Oulu vgl. Berichte aus Finnland, Nr. 7/67; Referat I A 4, Bd. 354. Am 20. März 1968 notierte Ministerialdirektor Frank dazu: „Die finnische Regierung hat sich durch die vom finnischen Außenministerium autorisierte Korhonen-Rede dahingehend festgelegt, daß eine endgültige Stellungnahme in der Deutschlandfrage weder mit den Grundsätzen ihrer Neutralitätspolitik noch mit den Bestimmungen des Pariser Friedensvertrages vereinbar ist.“ Vgl. VS-Bd. 2753 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1968.

⁴ Die Delegation unter der Leitung des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Finnlands, Paasio, hielt sich vom 16. bis 20. Mai 1968 in der UdSSR auf.

⁵ Generalkonsul Kempff, Helsinki, berichtete am 11. Juni 1968, der finnische Außenminister Karjalainen habe ihm versichert, „daß die finnische Regierung nicht daran denke, ihre Deutschlandpolitik zu ändern. Es lägen auch keinerlei Anzeichen dafür vor, daß die sozialdemokratischen Minister diese Frage innerhalb der Regierung zur Diskussion stellen wollten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 89; VS-Bd. 2753 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1968.

3) Ein Alleingang Finnlands in der Anerkennungsfrage ist wohl weder von der SPF noch von der Zentrumspartei gewollt. Beiden Entschließungen kann entnommen werden, daß eine Initiative Finnlands in der Deutschlandfrage erst im Rahmen einer europäischen Sicherheitskonferenz in ein akutes Stadium tritt.

4) Ungeachtet der unveränderten Haltung im bilateralen Verhältnis besteht somit die Möglichkeit, daß Finnland dem sowjetischen Drängen insoweit entgegenkommt, als es

- bei Abstimmungen über die Aufnahme der SBZ in internationale Organisationen für die Aufnahme stimmt⁶;
- Bemühungen kommunistischer Staaten um Teilnahme der SBZ an internationalen Konferenzen (etwa durch Befürwortung der Allstaatenklausel) unterstützt;
- an der Zirkulierung von SBZ-Eingaben mitwirkt etc.

II. Bewertung der Haltung der Parteien

1) Die Anerkennung eines Staates oder die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu einem Land fallen als außenpolitische Angelegenheiten nach der finnischen Verfassung in die Prerogative des Staatspräsidenten.

Die Tatsache, daß durch das Einschwenken der SPF auf die Anerkennungslinie im finnischen Reichstag zur Zeit eine absolute Mehrheit (103 von 200 Abgeordneten; SPF: 55, KP: 42, Simoniten: 6) für eine Kursänderung besteht, hat daher keine unmittelbare Bedeutung. Die scheinbare Diskrepanz zwischen der Haltung des sozialdemokratischen Ministerpräsidenten und der neuen Haltung seiner Partei wurde von dem finnischen Abgeordneten Melin (Schwedische Volkspartei) damit begründet, daß die in der Regierung befindlichen Sozialdemokraten, insbesondere Koivisto, eine konservativere Haltung als die Parteifunktionäre hätten.

2) Bei der Haltung aller finnischen Parteien wird man berücksichtigen müssen, daß Finnland aufgrund seiner geopolitischen Lage zwischen Ost und West in noch stärkerem Maße als die übrigen skandinavischen Staaten durch das in diesem Raum vorherrschende Sicherheitsdenken beherrscht wird. Man wird daher von unserer Seite darauf bedacht sein müssen, diesem Trend des Bedürfnisses auf Sicherheit und Unabhängigkeit mit überzeugenden Argumenten entgegenzukommen.

3) In diesem Lichte ist auch die aus innerpolitischen Erwägungen bedingte Abweichung der Zentrumspartei Virolainens zu werten. Eben aus dem finnischen Sicherheits- und Unabhängigkeitsdenken heraus kann es sich das Zentrum nicht erlauben, sich von den Sozialdemokraten überspielen zu lassen.

III. Einflußnahme der Sowjetunion

Entscheidend für die Frage der Anerkennung ist die Einflußnahme der Sowjetunion auf Staatspräsident Kekkonen. Soweit hier bekannt, hat die Sowjet-

⁶ Botschafter Balken, Oslo, gab am 10. Juni 1968 aus einem Gespräch mit seinem finnischen Kollegen Suomela die Information weiter, „daß Finnland von seiner bisherigen Praxis, sich bei Abstimmungen über die Aufnahme der SBZ in internationale Gremien der Stimme zu enthalten, abgehen und für die Aufnahme stimmen werde. Dabei gehe man in Helsinki davon aus, daß sich dadurch am praktischen Ergebnis solcher Abstimmungen nichts ändern werde.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 260; VS-Bd. 2753 (I A 5); B 150, Aktenkopien 1968.

union aber auch bei dessen Besuch in Moskau auf Kekkonen keinen sehr starken Druck ausgeübt. Der Grund wird möglicherweise darin zu suchen sein, daß Finnland für die Russen den Modellfall friedlicher Koexistenz darstellt und sie daher kein Interesse daran besitzen, Finnlands tatsächliche Abhängigkeit von der Gnade des östlichen Nachbarn allzu deutlich zu demonstrieren.

Es spricht jedoch manches dafür, daß Finnland im multilateralen Bereich eine Änderung der Deutschlandpolitik vornehmen wird.

Eine flexiblere Handhabung hat Finnland bereits dadurch geschaffen, daß es in Zukunft von der bisherigen Praxis, bei Abstimmungen über die Aufnahme der SBZ in internationale Organisationen sich der Stimme zu enthalten, abgehen wird. Sicherlich ist diese Wendung als eine innenpolitische Konzession und weniger als eine Stärkung der Anerkennungstendenz zu werten. Darüber hinaus muß jedoch damit gerechnet werden, daß die Sowjetunion die Deutschlandfrage über den Weg der europäischen Sicherheitskonferenz in Bewegung bringen wird. Die kaum vermeidliche aktive und gleichberechtigte⁷ Teilnahme der SBZ als souveräner Staat⁸ an einer solchen Konferenz müßte sich für Finnland wie die Vorwegnahme einer zumindest teilweisen Regelung der Deutschlandfrage durch die Großmächte darstellen, die anzuerkennen es sich im Pariser Friedensvertrag von 1947 verpflichtet hat.⁹

Hiermit dem Herrn Staatssekretär¹⁰ für die Lagebesprechung bei dem Herrn Bundeskanzler¹¹ vorgelegt.

Frank

VS-Bd. 2755 (I A 5)

⁷ Die Wörter „und gleichberechtigte“ wurden von Ministerialdirektor Frank handschriftlich eingefügt.

⁸ Die Wörter „als souveräner Staat“ wurden von Ministerialdirektor Frank handschriftlich eingefügt.

⁹ Vgl. dazu Artikel 10 des Friedensvertrags vom 10. Februar 1947 zwischen den Alliierten und Assoziierten Mächten und Finnland; UNTS, Bd. 48, S. 234.

¹⁰ Hat Staatssekretär Duckwitz vorgelegen, der handschriftlich notierte: „W[ieder]V[orlage] nächste ‚Lage‘.“

¹¹ An dieser Stelle wurde von Ministerialdirektor Frank gestrichen: „und mit der Bitte um Weiterleitung von fünf Doppeln der Aufzeichnung über das Ministerbüro an Herrn Staatssekretär Carstens“.

209

Aufzeichnung des Ministerialdirektors Frank**I B 3-83.00-90.37-1850/68 VS-vertraulich****2. Juli 1968¹**

Betr.: Wiederaufnahme der Frage eines deutschen Beitrags zum VN-Treuhandchaftsfonds für Opfer der Apartheidpolitik Südafrikas

Anlage²

I. 1) Die XX. VN-Vollversammlung beschloß am 21. Dezember 1965 mit Resolution 2054 (XX) B³ die Errichtung eines Fonds für folgende Zwecke:

- a) Rechtsbeistand für Personen, die durch diskriminierende Gesetzgebung Südafrikas betroffen wurden;
- b) Unterstützung von Familienangehörigen der durch die südafrikanische Regierung im Rahmen ihrer Apartheidpolitik Verfolgten;
- c) Erziehungsbeihilfen für Gefangene, ihre Kinder und sonstige Angehörige;
- d) Unterstützung für Flüchtlinge aus Südafrika.

2) Zur Beitragsleistung aufgefordert werden in der Resolution „Staaten, Organisationen und Einzelpersonen“.

II. 1) Nachdem einerseits der größte Teil der westlichen Verbündeten der Bundesrepublik Deutschland, andererseits aber auch die Sowjetunion und der andere Teil Deutschlands Beiträge zu dem Treuhandchaftsfonds geleistet hatten, hat das Auswärtige Amt in der wieder beigelegten Kabinettsvorlage vom 11. Juli 1967⁴ vorgeschlagen, einen Beitrag von 25 000,- US-Dollar zu leisten.

2) Im Bundeskabinett hat darauf in der Sitzung vom 26./27. Juli 1967 zunächst Übereinstimmung bestanden, daß ein deutscher Beitrag zu dem Treuhandchaftsfonds nur für humanitäre Aufgaben zweckgebunden geleistet werden sollte. Das Auswärtige Amt wurde beauftragt, eine Formel für die Verwendungsbeschränkung vorzulegen.

3) In der Kabinettsitzung vom 10. August 1967 wurde dann jedoch auch die Zahlung eines zweckgebundenen Beitrags zum VN-Treuhandchaftsfonds ohne Aussprache mehrheitlich abgelehnt.

III. 1) Inzwischen haben weitere Staaten zu dem Treuhandchaftsfonds beigelegt; die Vereinigten Staaten haben einen Beitrag von 25 000,- US-Dollar geleistet; auch neutrale Staaten wie Österreich und Finnland haben die Beitragszahlung aufgenommen. Insgesamt ist die Zahl der beitragsleistenden Staaten

¹ Die Aufzeichnung wurde von Vortragender Legationsrätin I. Klasse von Puttkamer und vom Vortragenden Legationsrat I. Klasse Graf von Posadowsky-Wehner konzipiert.

² Dem Vorgang beigelegt. Für die Aufstellung der Einzahlungen in den UNO-Treuhandchaftsfonds für Opfer der südafrikanischen Apartheidspolitik vgl. VS-Bd. 2769 (I B 1); B 150, Aktenkopien 1968.

³ Für den Wortlaut der Resolution vom 15. Dezember 1965 vgl. UNITED NATIONS RESOLUTIONS, Serie I, Bd. X, S. 113 f.

⁴ Dem Vorgang beigelegt. Vgl. VS-Bd. 2769 (I B 1).

Für eine weitere Ausfertigung vgl. VS-Bd. 2607 (I B 1); B 150, Aktenkopien 1967. Vgl. dazu auch AAPD 1967, II, Dok. 199.

ten auf über 40 gestiegen. Ebenso haben sich die Beiträge erhöht. Schweden allein hat 198 380,- US-Dollar aufgebracht. Eine Liste über den gegenwärtigen Stand der Beitragsleistungen ist in der Anlage aufgeführt.

2) Bei dieser Entwicklung wird es immer schwieriger, dem drängenden VN-Generalsekretär⁵ (letzte Note 7. März 1968) und vor allem den afrikanischen Ländern zu erklären, warum die Bundesrepublik Deutschland sich ausschließt. Wir brauchen aber die afrikanischen Stimmen bei der Abwehr von Versuchen Ostberlins, sich die Anerkennung als Staat zu verschaffen („Alle-Staaten-Klausel“, Versuche, den Sonderorganisationen der VN beizutreten).

3) Die kommunistischen Länder versuchen zunehmend, in die Texte der VN-Resolutionen (z.B. Südwestafrika-Resolution der Vollversammlung vom 12.6. 1968⁶) Verurteilungen der Haupthandelspartner der Republik Südafrika hereinzubringen. Sie streben hierbei eine namentliche Nennung der Bundesrepublik Deutschland an, um sie im Rahmen der Vereinten Nationen zu diskreditieren, was ihnen beinahe schon einmal gelungen wäre. Für diese Manöver sind die afrikanischen Stimmen umso leichter zu gewinnen, als auf unsere Weigerung hingewiesen werden kann, zu dem Treuhandschafftsfonds beizutragen.

4) Wir sind wegen unserer Vergangenheit im Vergleich zu anderen Ländern insofern in einer besonders schwierigen Lage, als wir in zunehmendem Maße nicht nur bei den Afrikanern, sondern auch bei unseren westlichen Freunden einem gewissen Mißtrauen begegnen, das sich darin ausdrückt, daß die Teilerfolge unserer Rechtsradikalen und überhaupt unser gestiegenes nationales Selbstbewußtsein in einen Zusammenhang mit dem blühenden deutsch-südafrikanischen Wirtschaftsaustausch gebracht werden und behauptet wird, in der Bundesrepublik Deutschland lebten wieder rassistische Tendenzen auf. Wir müssen uns vorsehen, daß dieses Mißtrauen keine neue Nahrung durch unsere eigene Verhaltensweise, z. B. durch eine weitere Ablehnung eines deutschen Beitrags zum VN-Treuhandschafftsfonds, erhält, in den unsere Verbündeten, namentlich die USA, Großbritannien, Frankreich sowie Italien, die Niederlande und die meisten übrigen NATO-Staaten bereits einzahlen.

5) Hinzu kommen die Versuche, den anderen Teil Deutschlands unter Hinweis auf seine Beitragsleistungen als den wahren Freund der Afrikaner hinzustellen. Ohne eigenen Beitrag wird es für uns immer schwerer, die Bedeutung der Zahlung aus Ostberlin herabzuspielen. Dabei muß mit weiteren Zahlungen von dort gerechnet werden, denn sie werden als Mittel zur Aufwertung des anderen Teils Deutschlands in den Vereinten Nationen geleistet.

6) Eine gewisse Verärgerung Südafrikas wird bei einer Zahlung zum VN-Treuhandschafftsfonds von der Bundesrepublik Deutschland im Kauf genommen werden müssen. Auch andere westliche Staaten haben aber Wege gefunden, Südafrika die Notwendigkeit ihres Beitrags zum VN-Treuhandschafftsfonds mit

⁵ Sithu U Thant.

⁶ Mit der Resolution Nr. 2372 (XXII) erklärte die UNO-Generalversammlung, daß Südwestafrika fortan als „Namibia“ bezeichnet werde. Weiter wurde ausgeführt: „The General Assembly [...] Condemns the actions of those States which by their continued political, military and economic collaboration with the Government of South Africa have encouraged that Government to defy the authority of the United Nations and to obstruct the attainment of independence by Namibia“. Vgl. UNITED NATIONS RESOLUTIONS, Serie I, Bd. XI, S. 331 f.

übergeordneten politischen Gründen verständlich zu machen. Dies müßte auch uns gelingen. Hierzu könnte der Gedanke einer humanitären Zweckbindung des Beitrages, den das Bundeskabinett gutgeheißen hatte, wieder aufgegriffen werden.

IV. 1) Mit Rücksicht auf die vorstehend geschilderte Entwicklung ist Abteilung I der Auffassung, daß die Notwendigkeit der Zahlung eines Beitrags der Bundesrepublik Deutschland zum VN-Treuhandschafftsfonds erneut dargelegt werden sollte, um eine positive Entscheidung des Bundeskabinetts herbeizuführen.

2) Hierbei sollte ein Beitrag von 30 000,- US-Dollar vorgesehen werden. Dieser Beitrag reicht über die rein symbolische Leistung hinaus, bleibt aber im Rahmen der Zahlungen vergleichbarer europäischer Beitragszahler und entspricht insbesondere der von Frankreich aufgebraachten Summe.

3) Da eine Einsparung des deutschen Beitrags im Haushalt des Auswärtigen Amts nicht möglich ist, müßte die Deckung an anderer Stelle des Bundeshaushalts gefunden werden.

4) Das Petitum einer vorzubereitenden Kabinettsvorlage würde dementsprechend lauten:

a) Das Auswärtige Amt wird ermächtigt, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zu erklären,

- daß die Bundesregierung bereit ist, zu dem Treuhandschafftsfonds der Vereinten Nationen für die Opfer der Apartheidpolitik Südafrikas einen Beitrag von 30 000,- US-Dollar zu leisten und
- daß die Bundesregierung dabei davon ausgeht, daß dieser Beitrag nur humanitären Zwecken zugute kommt.

b) Die Ausgabe wird außerplanmäßig bei Kapitel 6004 nachgewiesen.

V. Mit Rücksicht auf die frühere Ablehnung eines Beitrags zu dem Treuhandschafftsfonds durch das Bundeskabinett hält Abteilung I es aber für wünschenswert, zunächst durch den Chef des Bundeskanzleramtes, Herrn Staatssekretär Carstens, klären zu lassen, ob der Herr Bundeskanzler eine solche Kabinettsvorlage für aussichtsreich hält.

Mit dem Vorschlag, die Frage eines deutschen Beitrages zu dem VN-Treuhandschafftsfonds mit Herrn Staatssekretär Carstens vorzubespochen⁷, dem Herrn Staatssekretär⁸ vorgelegt.

Referat Z B 4 hat mitgezeichnet.

Frank

VS-Bd. 2769 (I B 1)

⁷ Der Passus „Mit dem Vorschlag ... vorzubespochen“ wurde von Staatssekretär Duckwitz hervorgehoben. Dazu handschriftliche Bemerkung: „Ja. Bitte Briefentwurf.“

⁸ Hat Staatssekretär Duckwitz am 3. Juli 1968 vorgelegen.

210

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Behrends

II A 7-04/94.29-2442/68 geheim

3. Juli 1968

Betr.: Gespräch mit Angehörigen der sowjetischen Botschaft über die Ministertagung der NATO in Reykjavik¹

Herr Nikolskij, 1. Sekretär der sowjetischen Botschaft, lud mich am 1. Juli 1968 zum Abendessen in das China-Restaurant ein. Herr Nikolskij, der allein² zu dem Essen erschien, ist nach seinen Angaben in der sowjetischen Botschaft zusammen mit Herrn Naumow für die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich, für Berlin-Fragen und für Fragen des Gewaltverzichts zuständig. (Auf meine Frage, wer in der sowjetischen Botschaft militärische Fragen bearbeite, sagte er nach einigem Zögern, dies seien Herr Borowinskij und ein 3. Sekretär (Smolnikow?). Die beiden Herren seien jedoch der politischen Abteilung unterstellt.) Herr Nikolskij erwies sich in einer fast fünfstündigen Unterhaltung, in der vor allem die Ergebnisse der Ministertagung der NATO in Reykjavik behandelt wurden, als ein angenehmer und aufgeschlossener Gesprächspartner.

I. Maßnahmen der DDR gegen den Berlin-Verkehr³

Herr Nikolskij distanzierte sich von vornherein in vorsichtiger Form von den Maßnahmen der DDR, die er als „problematisch“ bezeichnete. Als ich ihm vorhielt, daß die Sowjetunion doch der Einführung dieser Maßnahme zugestimmt habe und daß die Sowjetunion zusammen mit den drei westlichen Alliierten die ausschließliche Verantwortung für den freien Zugang nach Berlin habe, antwortete er, wir hätten falsche Vorstellungen von dem Verhältnis der Sowjetunion zur DDR. Die DDR habe sich auf den Freundschaftsvertrag mit der Sowjetunion aus dem Jahre 1964⁴ und auf ihre Souveränität berufen. Auf meine Kritik an der Handhabung der Maßnahmen sagte Nikolskij achselzuckend, jeder habe eben seinen eigenen Stil. Die Auffassung der Bundesregierung, die Regierung der DDR sei nicht legitim, da sie nicht aus freien Wahlen hervorgegangen sei, und sei eine Regierung minderen Status ohne Anspruch auf völkerrechtliche Anerkennung, treffe die Regierung und die Bevölkerung der DDR in ihrem Selbstbewußtsein und führe zu emotionalen Reaktionen, die wir uns selbst zuzuschreiben hätten. Meine Entgegnung, daß dieses Argument doch wohl nur für die Regierung und einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung der DDR zutreffe, ließ er mit der Bemerkung gelten, das möge vielleicht so sein.

¹ Die NATO-Ministerratstagung fand am 24./25. Juni 1968 statt.

² Dieses Wort wurde von Staatssekretär Duckwitz durch Ausrufezeichen hervorgehoben.

³ Zu den Regelungen der DDR vom 11. Juni 1968 für den Reise- und Transitverkehr vgl. Dok. 187, Anm. 2.

⁴ Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. Juni 1964 über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit vgl. DzD IV/10, S. 717–723.

Herr Nikolskij zeigte sich betroffen über die eindeutigen Erklärungen in Absatz 2 des Kommuniqués der Ministertagung⁵ über Deutschland und Berlin. Ich erläuterte ihm, daß die Ministertagung in Reykjavik die völlige Solidarität aller NATO-Staaten mit der Bundesrepublik Deutschland in den Deutschland und Berlin betreffenden Fragen bewiesen habe. Er nahm dies ohne Kommentar zur Kenntnis und zeigte sich über die bisher getroffenen Maßnahmen auf dem Gebiet der TTDS⁶ unterrichtet. Er versuchte mehrfach, von mir Auskünfte darüber zu erhalten, ob und welche weiteren Gegenmaßnahmen geplant seien. Ich habe ihm ausführlich auseinandergesetzt, daß der von der DDR eingeführte Visumzwang und die Maßnahmen bezüglich des Güterverkehrs den Anspruch der DDR implizierten, aus eigenem Ermessen zu entscheiden, wer und welche Güter nach Berlin reisen dürfen. Die DDR habe durch die Zurückweisung von zwei Journalisten und eines Lastwagens mit Atlanten⁷ bereits gezeigt, daß sie dieses angemäßte Recht auch auszuüben gedenkt. Das Zugangsrecht der drei Alliierten gelte für den militärischen Zugang ebenso wie für den zivilen Zugang. Jede Behinderung dieses Zugangs gefährde die Lebensfähigkeit Berlins und müsse daher zu energischen Reaktionen der drei Alliierten und aller NATO-Staaten führen. Jedes Experimentieren mit dem Zugang nach Berlin werde sehr schnell zu einer Konfrontation der Sowjetunion mit den Vereinigten Staaten führen. Wir könnten die Anmaßung der DDR, mit Hilfe der von ihnen eingeführten Maßnahmen den Zugang nach Berlin zu regulieren, nicht hinnehmen. Es sei Aufgabe der Sowjetunion, hier einzugreifen.

Herr Nikolskij entgegnete, die Sowjetunion respektiere sowohl den besonderen Status West-Berlins wie auch die bestehenden wirtschaftlichen Bindungen West-Berlins zur Bundesrepublik Deutschland. Es sei keineswegs ihre Absicht, daran irgendetwas zu ändern. Nikolskij war offensichtlich über eine mögliche Eskalation der Auseinandersetzung und deren Auswirkungen auf die Beziehungen der Sowjetunion zu den drei Mächten beunruhigt.

Nikolskij kritisierte sodann die Reaktion der Bundesregierung auf die seiner Ansicht nach gerechtfertigten finanziellen Forderungen der DDR, insbesondere auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens. Die Reaktion von Minister Dollinger, der einen winzigen Betrag von 20 Mio. DM angeboten habe⁸, zeige, daß die Bundesregierung nicht an einer Regelung dieser Probleme interessiert sei. Ich habe darauf hingewiesen, daß die 20 Mio. DM als Abschlagszahlung angeboten worden seien und daß wir unsere Bereitschaft erklärt hätten, über diese Fragen zu verhandeln. Die Forderungen des Postministers der DDR⁹ sei-

⁵ Für einen Auszug aus Absatz 2 des Kommuniqués vom 25. Juni 1968 vgl. Dok. 205, Anm. 12.

⁶ Vgl. dazu Dok. 191, Anm. 11.

⁷ Vgl. dazu Dok. 203, Anm. 7.

⁸ Zu den Forderungen der DDR und dem Angebot des Bundesministers Dollinger zu Ausgleichszahlungen für Leistungen im Post- und Fernmeldeverkehr vgl. Dok. 191, Anm. 17.

Mit Schreiben vom 8. August 1968 an den Minister für das Post- und Fernmeldewesen der DDR, Schulze, führte Dollinger aus, daß eine „Abrechnung nach Auslandsgrundsätzen“ nicht in Betracht komme: „Die Verträge des Weltpostvereins und der Internationalen Fernmelde-Union sind auf das Verhältnis unserer beiden Verwaltungen weder unmittelbar noch mittelbar anzuwenden.“ Er sei weiterhin zu einem Kostenausgleich bereit, der nach den Berechnungen des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen einen Betrag von 16 928 178,00 DM ausmachen würde. Vgl. DzD V/2, S. 1055–1058.

⁹ Rudolph Schulze.

en jedoch so offensichtlich jenseits aller vernünftigen Dimensionen gewesen, daß sie nicht als seriöse Verhandlungsbasis in Betracht kommen konnten. Im übrigen fördere die Methode der DDR, wie ein Wegelagerer sich durch Erhebung überhöhter Gebühren aller Art Geld zu beschaffen, nicht gerade unsere Bereitschaft zur Regelung der Probleme. Wenn die DDR der Ansicht sei, daß sie für die von ihr erbrachten Dienstleistungen aller Art finanzielle Ansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland habe, solle sie darüber mit uns verhandeln und nicht einseitig durch Erhebung von Gebühren den Berlin-Verkehr behindern. Nikolskij zeigte Interesse an diesem Argument und erklärte, seiner Ansicht nach sollten und müßten die von der DDR getroffenen Maßnahmen zu Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR führen.

Nikolskij führte aus, er habe bemerkt, daß zum ersten Mal in einem Kommuniqué einer Ministertagung der NATO erklärt werde, die Regierungen der Mitgliedstaaten erkannten die DDR nicht an. Dies sei ein bedauerlicher Rückschritt, der die Entspannung beeinträchtige. Ich wies darauf hin, daß dies die Politik der NATO-Staaten seit den Pariser Verträgen des Jahres 1954¹⁰ sei. Es sei notwendig gewesen, dies im Kommuniqué noch einmal in aller Deutlichkeit zum Ausdruck zu bringen, um der Sowjetunion und der DDR klarzumachen, daß die von der DDR eingeführten Maßnahmen im Berlin-Verkehr nicht geeignet seien, die Durchsetzung des Eigenstaatlichkeitsanspruchs der DDR zu fördern, sondern das Gegenteil bewirken würden.

II. Innerdeutsche Beziehungen; deutsche Ost-Politik

Nikolskij führte aus, die Sowjetunion erkenne die Bemühungen der Bundesregierung um die Verbesserung ihrer Beziehungen zu den Staaten Osteuropas an (er nannte Rumänien und die Tschechoslowakei). In den entscheidenden Fragen unserer Haltung gegenüber der DDR und zur Anerkennung der Grenzen könne die Sowjetunion jedoch keinen Fortschritt in der Haltung der Bundesregierung erkennen. Die Normalisierung der Beziehungen zur DDR sei nur möglich, wenn wir die DDR anerkannten und sie nicht als ein illegitimes Regime behandelten.

Nikolskij zeigte mir einen Bericht auf der ersten Seite der „Welt“ vom 25. Juni über die Erklärung des Herrn Bundesministers in Reykjavik¹¹ und fragte, ob der Artikel die Ausführungen des Ministers über den innerdeutschen Gewaltverzicht zutreffend wiedergebe. Ich sagte darauf, der Artikel enthalte eine gekürzte, aber im wesentlichen zutreffende Darstellung unseres Standpunktes.

Nikolskij erwiderte, viele Formulierungen seien unklar. Was bedeute es z.B., daß der DDR nicht das Recht zugesprochen werden könnte, sich als Staat im völkerrechtlichen Sinn zu bezeichnen? Sei es unsere Sache festzulegen, wie sich die DDR bezeichnen könne? Nach dem Artikel habe der Bundesminister des Auswärtigen zu Recht darauf hingewiesen, daß die DDR die Einheit der

¹⁰ Für den Wortlaut der Verträge vom 23. Oktober 1954 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 213–576.

¹¹ Vgl. den Artikel „Brandt trägt der NATO Plan für innerdeutschen Gewaltverzicht vor“; DIE WELT, Nr. 145 vom 25. Juni 1968, S. 1 und 4.

Für den Wortlaut der Ausführungen des Bundesministers Brandt am 24. Juni 1968 im NATO-Ministerrat vgl. DzD V/2, S. 887–890. Vgl. auch Dok. 204, Anm. 2.

deutschen Nation anerkenne. Dies sei ein wichtiger Schritt der DDR gewesen, den die Bundesregierung bisher nicht honoriert habe. Die deutsche Ost-Politik sei unklar und widersprüchlich. Wenn die sowjetische Botschaft über positive Entwicklungen der deutschen Politik berichte, treffe sie in Moskau auf Skepsis und auf den Vorwurf, sie übertreibe. Die Bundesregierung weiche sowohl in der Frage der Beziehungen zur DDR wie in der Grenzfrage einer klaren Stellungnahme auf der Grundlage der Realitäten aus. Dies fördere extreme politische Tendenzen, wie z. B. die NPD. Er wisse, daß die NPD nicht mit der Nazi-Partei identisch sei. Von der Sowjetunion aus gesehen sei die Bundesrepublik Deutschland nur ein kleines und nicht übermäßig wichtiges Land. Dennoch müsse die Sowjetunion sehr empfindlich auf alle vorhandenen oder möglichen Entwicklungen in Deutschland reagieren, welche Entwicklungen, die zum Zweiten Weltkrieg geführt hätten, ähnelten. Was Deutschland angehe, sei dies die Hauptsorge der Sowjetunion. Die unklare Haltung der Bundesregierung, ihr Bestreben, die Dinge offen und im Fluß zu halten, gäben extremen Kräften Auftrieb. Ich erwiderte, daß im Gegenteil eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR, welche die unnatürliche Teilung des deutschen Volkes besiegeln würde, die Spannungen in Mitteleuropa verschärfen und extremen politischen Kräften Auftrieb gegen würde.

Ich erläuterte Herrn Nikolskij unsere Auffassung zur Frage der innerdeutschen Beziehungen und wies auf unsere zahlreichen Initiativen zur Ordnung unseres Verhältnisses zum anderen Teil Deutschlands hin. Als ich ihm die feindselige Haltung des DDR-Regimes uns gegenüber am Beispiel der Berichterstattung in der DDR-Presse über die Winter-Olympiade in Grenoble¹² erläuterte, nahm er dies mit einem amüsierten Kopfschütteln zur Kenntnis. Er meinte, an diesem Propagandakrieg würde sich nichts ändern, solange wir nicht auf das Selbstgefühl Ost-Berlins und seinen berechtigten Anspruch, als gleichberechtigte zweite deutsche Regierung anerkannt zu werden, Rücksicht nähmen.

Nikolskij distanzierte sich von propagandistischen Verzerrungen der deutschen Politik in der sowjetischen Presse, die er als „Propaganda“ bezeichnete. Er selbst habe sich jahrelang mit dem Problem der Notstandsverfassung befaßt. Als Experte sehe er sie in einem anderen Licht als andere, deren Beurteilung mehr durch die Erinnerung an die Hitler-Zeit bestimmt sei. Er müsse jedoch die Frage stellen, warum die Bundesregierung gerade jetzt mit solcher Energie die Verabschiedung der Notstandsgesetze betrieben habe. Ich stellte ihm die Frage, ob die Sowjetunion z. B. die bisherige Praxis der Amerikaner, aufgrund ihrer Vorbehaltsrechte die gesamte Post zwischen der Bundesrepublik und Nordvietnam zu kontrollieren¹³, für befriedigend halte.

¹² Vgl. dazu die Artikel „Absage an Alleinvertreter“, „Für die DDR ein festlicher Tag“, „Gemeiner Anschlag gegen DDR-Weltklasserodlerinnen“, „Die Störenfriede Olympias entlarvt“ und „Unsere Republik würdig vertreten“; NEUES DEUTSCHLAND, Nr. 37 vom 6. Februar 1968, S. 5; Nr. 38 vom 7. Februar 1968, S. 5; Nr. 45 vom 14. Februar 1968, S. 5, Nr. 46 vom 15. Februar 1968, S. 6, und Nr. 50 vom 19. Februar 1968, S. 1.

¹³ Die Vorbehaltsrechte der Drei Mächte „in Bezug auf den Schutz der Sicherheit von in der Bundesrepublik stationierten Streitkräften“ erloschen erst mit dem Inkrafttreten des Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Notstandsverfassung) sowie des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses. Vgl. dazu die Erklärung der Drei Mächte vom 27. Mai 1968; DzD V/2, S. 679.

Mit Verbalnote vom 27. Mai 1968 baten die Botschaften der Drei Mächte um eine Erklärung der

Nikolskij kritisierte die Äußerung des Herrn Bundeskanzlers, daß die Maßnahmen der DDR gegen den Berlin-Verkehr es uns schwer machen würden, dem NV-Vertrag beizutreten.¹⁴ Ich erwiderte, es sei nur natürlich, daß viele sich die Fragen stellten, ob angesichts der Maßnahmen gegen den Berlin-Verkehr unser Beitritt zum NV-Vertrag, der uns vor manche Probleme stelle, wirklich geeignet sei, eine positive Entwicklung unserer Beziehungen zur Sowjetunion zu fördern.

Nikolskij wies darauf hin, daß Finnland und Afghanistan Beweise dafür seien, daß freundschaftliche, auf gegenseitiges Vertrauen gegründete Beziehungen zwischen der Sowjetunion und einem Staat anderer Gesellschaftsordnung möglich seien. Warum folgen wir nicht dem Beispiel dieser beiden Staaten?

Ich erwiderte, solange die unnatürliche Teilung Deutschlands andauere, erscheine es mir zweifelhaft, ob Finnland, das nicht mit diesem Problem belastet sei, für unsere Politik ein Vorbild sein könne.

III. Beiderseitige Truppenverminderung

Herr Nikolskij nahm meine Erläuterung der Resolution der Ministertagung in Reykjavik¹⁵ zur Kenntnis. Er meinte, er glaube nicht, daß die Sowjetunion sich an diesem Punkt interessiert zeigen werde. Er bejahte meine Frage, ob die Fortdauer des Vietnam-Krieges eines der Motive für die skeptische Haltung der Sowjetunion sei, führte jedoch im Laufe eines längeren Gesprächs noch folgende Gründe an, denen er größeres Gewicht beizumessen schien:

1) Die Sowjetunion werde sich in der nächsten Zeit auf die Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten über die Begrenzung von strategischen Nuklearwaffen und Antiraketenwaffen konzentrieren. Meiner Bemerkung, daß die ABM-Systeme sowohl in der Sowjetunion wie in den Vereinigten Staaten eine Geldverschwendung seien, stimmte er zu. Es sei die strategische Nuklearrüstung, die den sowjetischen Haushalt belaste. Demgegenüber sei die Verminderung der Streitkräfte um 50 000 Mann eine Größenordnung der Ersparnis, die kaum der Erwähnung wert sei.

2) Die sowjetischen Streitkräfte in Europa seien das Gegengewicht zu den amerikanischen Streitkräften in Europa, nicht zu denen der anderen NATO-Staaten. Es sei der Sowjetunion ziemlich gleichgültig, ob die übrigen NATO-Streitkräfte in Deutschland oder in ihrem Heimatland stationiert seien und ob sie ein wenig vermindert würden.

Fortsetzung Fußnote von Seite 824

Bundesregierung, „daß sie die Verpflichtung übernimmt, im Rahmen der deutschen Gesetzgebung wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um für den Schutz der Sicherheit der in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte auf dem Gebiet der Post- und Fernmeldeüberwachung zu sorgen, sobald die oben erwähnten Rechte erlöschen“. Vgl. DzD V/2, S. 680.

¹⁴ Am 17. Juni 1968 stellte Bundeskanzler Kiesinger die Maßnahmen der DDR in Beziehung zur Ostpolitik der Bundesregierung, die „den völlig erstarrten, unzeitgemäßen Charakter des Regimes in Pankow grell beleuchtet“. Er kündigte an, daß die „Politik der Entspannung zum Ziele einer europäischen Friedensordnung“ fortgesetzt werde, stellte aber die Frage, „ob die Sowjetunion zu einer solchen Politik bereit ist. Ein Instrument der Politik des Friedens soll der Atomsperrvertrag sein. Um so wichtiger ist es, daß der Vertrag uns, die wir bereits früher auf atomare Waffen verzichtet haben, Schutz vor der möglichen Bedrohung und Erpressung durch atomare Mächte gewährt. Was am 11. Juni geschehen ist, ist aber gerade, daß die Sowjetunion einem nicht legitimierten, an Streit und Hader interessierten Regime ein Instrument der Drohung und Erpressung in die Hand gegeben hat.“ Vgl. DzD V/2, S. 796.

¹⁵ Vgl. dazu Dok. 204, Anm. 14.

Ich fragte Nikolskij, warum dann die Sowjetunion nicht auf die Rückverlegung von 33 000 amerikanischen Soldaten durch Verminderung ihrer Streitkräfte in der DDR reagiert habe. Nikolskij erwiderte, die Amerikaner und die NATO hätten ja betont, daß es sich um eine Rückverlegung und nicht eine Verminderung der amerikanischen Streitkräfte handle und daß sie kurzfristig wieder nach Europa zurückgebracht werden können. Mein Argument, daß die Sowjetunion doch auch ein Rotationssystem entwickeln könne und daß ihr sicherlich ausreichender Lufttransportraum dafür zur Verfügung stehe, ließ er unbeantwortet.

3) Nicht die Präsenz starker Streitkräfte in Europa gefährde den Frieden, sondern die ungelösten politischen Probleme Europas, vor allem die Weigerung der Bundesregierung, die bestehenden Grenzen und den zweiten deutschen Staat anzuerkennen.

4) Die Sowjetunion wolle zunächst eine Antwort auf die Frage haben, wozu die Truppenvermindierungen dienen und wohin sie führen sollen. Wenn die Truppenreduktionen nur der Verbesserung der Atmosphäre, wenn unser Engagement für dieses Projekt nur dem Nachweis der friedlichen Absichten der Bundesregierung diene, wären sie für die Sowjetunion uninteressant. Wenn die Truppenreduzierungen der erste Schritt einer Entwicklung zu einem europäischen Sicherheitssystem hin sein sollten, stelle sich die Frage, wie sich die Bundesregierung die weiteren Schritte vorstelle. Die Sowjetunion habe mit Interesse zur Kenntnis genommen, daß die Bundesregierung ein europäisches Sicherheitssystem nicht mehr von der Wiedervereinigung Deutschlands abhängig mache, sondern es als eine Etappe auf dem Wege zu einer europäischen Friedensordnung und als deren Bestandteil ansehe. Aber was stellten wir uns unter einer europäischen Friedensordnung vor? Vorläufig sei dies nicht mehr als eine schöne Phrase. Sei es nicht Aufgabe der Bundesrepublik, präzise Vorstellungen über die Grundsätze eines europäischen Sicherheitssystems zu entwickeln? Was bedeute es konkret, daß ein Sicherheitssystem von dem weiteren Bestand der beiden Paktorganisationen ausgehen solle?

5) Nikolskij ließ erkennen, daß auch die Bestrebungen von Senator Mansfield, die amerikanischen Streitkräfte in Europa zu vermindern¹⁶, zum Desinteresse der Sowjets an beiderseitigen Truppenvermindierungen beitragen. Ich verwies ihn auf Absatz 4 der Resolution von Reykjavik¹⁷ und erläuterte, daß derartige Bestrebungen auf den Senat beschränkt blieben, dagegen im „House of Rep-

¹⁶ Vgl. dazu Dok. 3, Anm. 7.

Am 25. Juni 1968 sprach sich der amerikanische Senator „dagegen aus, mit einem Abbau amerikanischer Truppen in Europa zu warten, bis sich die Sowjets zu parallelen Schritten entschlossen“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1266 des Botschafters Knapstein, Washington, vom 26. Juni 1968; VS-Bd. 1307 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1968.

¹⁷ Absatz 4 der Erklärung der Außenminister und Vertreter der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten vom 25. Juni 1968: „Die Minister betonten die Notwendigkeit, daß das Bündnis militärisch wirksam bleiben und ein Kräftegleichgewicht zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt sicherstellen müsse. Da die Sicherheit der NATO-Länder und die Aussichten auf beiderseitige Truppenvermindierungen geschwächt würden, wenn nur die NATO Verminderungen vornähme, bekennen sich die Minister zu dem Gedanken, daß das militärische Gesamtpotential der NATO nicht vermindert werden sollte, es sei denn im Rahmen eines nach Umfang und zeitlichem Ablauf ausgewogenen Systems beiderseitiger Truppenvermindierungen.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 360.

representatives“ und in der öffentlichen Meinung der Vereinigten Staaten kaum Widerhall fänden. In absehbarer Zukunft könne die Sowjetunion nicht mit Verminderungen der amerikanischen Streitkräfte rechnen, es sei denn als Teil einer ausgewogenen Verminderung in Ost und West.

Ich erläuterte Nikolskij, daß es keine praktische Politik sei, perfekte Modelle der europäischen Sicherheit zu entwerfen. Man müsse schrittweise vorgehen. Als erste realistische Schritte böten sich der Austausch von Gewaltverzichts-Erklärungen, die ausgewogene Truppenverminderung und die Begrenzung nuklearer Waffen an. Im übrigen befasse sich die NATO eingehend mit den Problemen eines europäischen Sicherheitssystems und einer europäischen Friedensordnung. Wir vermißten andererseits konkrete Vorstellungen der Sowjetunion auf diesem Gebiet. Das sowjetische Programm beschränke sich auf den rein prozeduralen Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und auf die Forderung an uns, die DDR anzuerkennen. Lediglich Polen habe auf diesem Gebiet in aner kennenswerter Weise eigene Vorstellungen entwickelt.

Nikolskij stellte die Frage, ob die Bundesrepublik ohne Beteiligung ihrer Verbündeten Vereinbarungen mit der DDR über Truppenverminderungen abschließen könne. Ich antwortete, auch eine solche Vereinbarung sei denkbar. Da die deutschen Streitkräfte jedoch Teil einer gemeinsamen Verteidigungsorganisation seien, würden wir in allen Fragen, die die gemeinsame Sicherheit berührten, im Einvernehmen mit unseren Verbündeten handeln.

Als ich Herrn Nikolskij die Erhöhung der Verteidigungshaushalte der Sowjetunion und anderer Warschauer Pakt-Staaten und die legitime Verteidigungszwecke weit übersteigende Stärke der sowjetischen Truppen in der SBZ vorhielt, machte er keinen Versuch, dies zu rechtfertigen. Er schien eher befriedigt, daß ich mich darüber beunruhigt zeigte.

Nikolskij stellte die Frage, ob nicht die 6 000 amerikanischen Nuklearwaffen in Europa vermindert werden sollten. Ich antwortete, daß auch taktische Nuklearwaffen in die beiderseitige Truppenverminderung einbezogen werden könnten. Allerdings stelle sich hier das Problem der Kontrolle. Sei die Sowjetunion bereit, dem Westen Zugang zu ihren Nuklearwaffen-Lagern in der DDR zu ermöglichen? (Nikolskij verneinte dies.) Es sei daher vielleicht zweckmäßiger, bei einer Truppenreduzierung in Ost und West auf Trägerwaffen abzustellen. Nikolskij stimmte dem zu.

IV. Lage im Mittelmeer

Nikolskij erkundigte sich, ob in Reykjavik die Bildung eines multinationalen Flottenverbandes im Mittelmeer beschlossen worden sei. Ich verwies ihn auf das Kommuniqué der Konferenz und führte aus, daß die erhebliche Verstärkung der sowjetischen Flottenstreitkräfte im Mittelmeer seit Beginn der Mittelost-Krise den militärischen Status quo im Mittelmeer verändert habe und daher die NATO zwingen, die notwendigen Maßnahmen zu treffen. Nikolskij versicherte, daß der einzige Grund für die Verstärkung der sowjetischen Flotte der Mittelost-Konflikt gewesen sei. Die Verstärkung der sowjetischen Flotte habe dazu beigetragen, die Israelis zur Mäßigung zu zwingen. Im übrigen habe er den Eindruck, daß weder Türken, Italiener noch Franzosen über die militärische Aktivität der Sowjetunion besorgt seien. Seine Ausführungen ließen den

Schluß zu, daß die Sowjetunion in diesen drei Ländern vorstellig geworden ist, um die Bildung einer Standing Naval Force Mediterranean zu verhindern.

Ich entgegnete, die Konferenz in Reykjavik habe gezeigt, daß die sowjetische Einschätzung der Haltung dieser drei Länder nicht zutreffe. Die militärische Aktivität der Sowjetunion im Mittelmeer trage nicht zur Entspannung in diesem Gebiet bei und kompliziere die notwendige Lösung des Mittelost-Konflikts.

Nikolskij führte aus, daß Ägypten ein sehr armes Land sei, das sich furchtbaren Problemen gegenübersehe und jede Unterstützung verdiene. Ich erwiderte, daß sich Ägypten durch den sinnlosen Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu uns und zu den Vereinigten Staaten¹⁸ die Lösung dieser Probleme selbst wesentlich erschwert habe.

V. Abschließend erklärte Nikolskij, unsere Beurteilung der sowjetischen Politik sei insofern falsch, als wir den außenpolitischen Zielen der Sowjetunion ein zu großes relatives Gewicht beimäßen. Die Tätigkeit der sowjetischen Regierung und insbesondere des Zentralkomitees gelte zu 90 % den inneren Problemen der Sowjetunion. Die Reorganisation der sowjetischen Wirtschaft und die Korrektur vieler Fehler, die auf die Zeit Stalins zurückgingen und die Effektivität der sowjetischen Wirtschaft beeinträchtigen, sei ein Problem immensen Ausmaßes. Die Außenpolitik habe demgegenüber eine geringe Priorität. In der Außenpolitik sei das Problem Nr. 1 das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten, das Problem Nr. 2 China, und erst an 3. Stelle komme Europa. Nikolskij deutete an, daß es der Sowjetunion in erster Linie darauf ankomme, Ruhe in Europa zu haben.

Nikolskij versicherte, es sei keineswegs das Ziel der sowjetischen Politik, Deutschland für immer zu teilen und aus der DDR ein zweites Österreich zu machen. Auch die Sowjetunion erkenne die Einheit der deutschen Nation an. Wir sollten die Möglichkeiten nutzen, die sich im friedlichen Wettstreit zwischen der sozialistischen Gesellschaftsordnung in der DDR und der kapitalistischen Gesellschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland böten. Zwischen den beiden Staaten deutscher Nation könnte ein Musterbeispiel eines solchen friedlichen Wettbewerbs entstehen. Der Weg dazu führe über die Anerkennung der DDR als zweiter deutscher Staat. Ich erläuterte demgegenüber, daß die völkerrechtliche Anerkennung der DDR die Einheit der Nation zerstören und die Spannungen in Europa verschärfen würde. Wir sähen in der DDR eine staatliche Ordnung auf deutschem Boden und seien bereit, mit ihr zu verhandeln, um für die Zeit bis zur Einigung Deutschlands eine Regelung des friedlichen Nebeneinander zu erreichen. Der von uns vorgeschlagene Austausch von Gewaltsverzichtserklärungen sei ein bedeutsamer Teil einer solchen Regelung.

Im Verlauf des Gesprächs stellte Nikolskij die Frage, wer deutscher Vertreter in der Bonner Vierergruppe sei. Ich nannte ihm VLR van Well.

Nikolskij betonte die Wichtigkeit der Gespräche von Botschafter Zarapkin mit dem Herrn Bundesminister. Er klagte jedoch darüber, daß Botschafter Zarapkin mit deutschen Problemen nicht vertraut sei und nicht Deutsch spreche. Dies erschwere ihm und der Botschaft die Arbeit.

¹⁸ Die VAR brach am 13. Mai 1965 die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik und am 6. Juni 1967 die Beziehungen zu den USA ab.

Hiermit Herrn Dg II A¹⁹ vorgelegt. Referat II A 1, II A 4, II B 2 haben Durchdruck erhalten.

Behrends

VS-Bd. 1399 (II A 7)

211

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Sahn

II A 1 - 83.15/5-1087/68 VS-vertraulich

4. Juli 1968¹

Betr.: Kunstflugweltmeisterschaften in Magdeburg von 17.–31. August 1968
hier: Teilnahme von Kunstfliegern aus der Bundesrepublik Deutschland
sowie anderen westlichen Staaten

I. Vom 17.–31. August 1968 wird in Magdeburg die Weltmeisterschaft der Kunstflieger, die 1964 in Bilbao und 1966 in Moskau abgehalten wurde, ausgetragen. Als Veranstalter tritt der „Aeroclub der DDR“ auf, dem die Ausrichtung der Weltmeisterschaft mangels anderer Bewerber von der CIVA² (Kunstflugkommission der „Fédération Aéronautique Internationale“) übertragen worden ist. Die nächsten Weltmeisterschaften sollen 1970 in Großbritannien ausgetragen werden.

Der „Aeroclub der DDR“ ist im Gegensatz zum „Deutschen Aero Club e. V.“ in Frankfurt/M. zwar nicht Vollmitglied der FAI (Fédération Aéronautique Internationale), als „associated member“ steht ihm jedoch satzungsgemäß das Recht zu, internationale Veranstaltungen bzw. Weltmeisterschaften sowie Konferenzen abzuhalten und an den Sitzungen der FAI teilzunehmen.

Bei dem „Aeroclub der DDR“ handelt es sich um eine Untergliederung der dem Ministerium für nationale Verteidigung unterstehenden „Gesellschaft für Sport und Technik“ („GST“), die sich nach sowjetischem Muster die vormilitärische Ausbildung der im anderen Teile Deutschlands lebenden Jugendlichen zur Aufgabe gemacht hat. Ebenso wie bei der GST sind auch im Aeroclub sämtliche leitenden Mitglieder SED-Funktionäre. Eine große Zahl der Mitglieder besteht aus Aktiven bzw. Reserveoffizieren der ostzonalen Luftwaffe, in deren Händen auch die Ausbildung liegt. Der „Aeroclub der DDR“ hat bereits im August 1967 in Magdeburg einen „Internationalen Kunstflugwettbewerb“ abgehalten, an dem sich die Bundesrepublik im Hinblick auf den paramilitärischen Charakter des veranstaltenden Klubs nicht beteiligt hat. Aus den gleichen Gründen hat der

¹⁹ Hat Ministerialdirigent Sahn am 4. Juli 1968 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Dem Herrn Staatssekretär vorzulegen mit dem Vorschlag der Weiterleitung an den Herrn Minister.“ Hat Duckwitz am 5. Juli und Brandt am 10. Juli 1968 vorgelegen.

¹ Die Aufzeichnung wurde vom Vortragenden Legationsrat van Well und von Legationsrat Schoenwaldt konzipiert.

² Commission internationale de voltige aérienne.

Quai d'Orsay dem französischen Aeroclub die Auflage erteilt, dafür zu sorgen, daß die französische Delegation keinen offiziellen Charakter erhält und ihr insbesondere weder Militärs noch zivile Beamte angehören dürfen.

II. Der Deutsche Aeroclub in Frankfurt/M. hat sich Ende Mai 1968 mit dem Bundesministerium für Verkehr in Verbindung gesetzt und um die gem. § 2 Abs. 6 des Luftverkehrsgesetzes³ erforderliche Ausfluggenehmigung für 6 Flugzeuge bzw. Piloten aus der Bundesrepublik gebeten. Im Hinblick auf die am 13. Juni 1968 in Kraft gesetzten Ostberliner Schikanemaßnahmen⁴ hat der Präsident des Deutschen Aeroclubs⁵ sich in einem mit Herrn VLR Nagel (Ref. IV 5) geführten Telefongespräch vertraulich jedoch dahingehend geäußert, daß man jetzt unsererseits eine gewisse Würde an den Tag legen und überlegen sollte, ob die Teilnahme der Bundesrepublik nicht besser abgesagt werden sollte. Im Hinblick auf die Weisung des Herrn Staatssekretärs in Dipex Nr. 6 vom 15.6.1968⁶, wo es heißt, daß unsere Botschafter „in der Gesprächsführung darauf hinweisen sollten, daß wir es sehr begrüßen würden, wenn den Vertretern des Pankow-Regimes in den nächsten Tagen und Wochen eine deutliche Distanzierung gezeigt würde“, sowie mit Bezug auf die den Auslandsvertretungen in Dipex Nr. 5 vom 13.6.1968⁷ erteilte besondere Weisung, auf möglichst viele skandinavische Absagen an die Rostocker Ostseewoche hinzuwirken⁸, hat das Auswärtige Amt mit Schreiben vom 26. Juni 1968⁹ sich gegenüber dem Bundesministerium für Verkehr abschließend wie folgt geäußert:

„Es würde den Überlegungen und Beschlüssen der Konferenz der Staatssekretäre vom 12. und 21. Juni¹⁰ über unsere Haltung gegenüber den jüngsten Herausforderungen der anderen Seite sowie auch den inzwischen eingeleiteten Aktionen im internationalen Raum widersprechen, wenn unter den gegenwärtigen Umständen die deutsche Mannschaft aus der Bundesrepublik in Magdeburg teilnehmen würde. Das Auswärtige Amt sieht sich daher außerstande, ein anderes Votum in dieser Frage, als bereits am 19.6. mitgeteilt wurde¹¹, abzugeben.“

Diese Auffassung wird jedoch seitens des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen nicht geteilt. Bundesminister Wehner hat in einem auch dem

³ Paragraph 2, Absatz. 6 des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung vom 22. Oktober 1965: „Deutsche Luftfahrzeuge dürfen den Geltungsbereich dieses Gesetzes nur mit Erlaubnis verlassen.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1965, Teil I, S. 1730.

⁴ Zu den Regelungen der DDR vom 11. Juni 1968 für den Reise- und Transitverkehr vgl. Dok. 187, Anm. 2.

⁵ Georg Fürst von Waldburg zu Zeil.

⁶ Für den Wortlaut der am 14. Juni 1968 konzipierten Weisung des Staatssekretärs Duckwitz vgl. VS-Bd. 4286 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1968. Für einen Auszug vgl. Dok. 191, Anm. 23.

⁷ Vgl. Dok. 188.

⁸ Vgl. dazu Dok. 191, Anm. 15.

⁹ Für das Schreiben des Vortragenden Legationsrats Nagel vgl. Referat II A 1, Bd. 870.

¹⁰ Zur Staatssekretär-Besprechung vom 12. Juni 1968 vgl. Dok. 191.

Zu den Ergebnissen der Staatssekretär-Besprechung am 21. Juni 1968 im Bundeskanzleramt vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Sahn vom 28. Juni 1968; VS-Bd. 4397 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1968. Für einen Auszug vgl. Dok. 224, Anm. 22.

¹¹ Vortragender Legationsrat Nagel übermittelte dem Bundesministerium für Verkehr die Empfehlung des Auswärtigen Amts, von einer Teilnahme einer Mannschaft aus der Bundesrepublik an den Kunstflugweltmeisterschaften in Magdeburg abzusehen: „Im Hinblick auf die jüngsten Maßnahmen der Pankower Regierung bezüglich der Reisen nach Berlin sollte dem DDR-Regime eine deutliche Distanzierung unsererseits gezeigt werden.“ Vgl. Referat II A 1, Bd. 870.

Auswärtigen Amt nachrichtlich zugeleiteten Fernschreiben Nr. 91 vom 27. Juni 1968¹² gegenüber dem Bundesministerium für Verkehr vielmehr folgende Stellungnahme abgegeben:

„Nach meiner Auffassung entspricht es den Grundzügen der gesamtdeutschen Politik der Bundesregierung und – entgegen der Meinung des Auswärtigen Amts – den Überlegungen und Beschlüssen der Besprechungen der Staatssekretäre am 12. und 21. Juni 1968, wenn die beantragte Ausfluggenehmigung für die deutsche Kunstflugmannschaft zur Teilnahme an der Kunstflugweltmeisterschaft in Magdeburg vom 17. bis 31. August 1968 erteilt wird.“

Diese Auffassung wurde vom Vertreter des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen in der Sitzung des interministeriellen Kontaktausschusses für innerdeutsche Angelegenheiten am 2. Juli 1968¹³ noch dahingehend erläutert, daß Bundesminister Wehner nur effektiv wirksame Gegenmaßnahmen befürwortet. Eine Absage des Deutschen Aeroclubs, an den Kunstflugweltmeisterschaften in Magdeburg teilzunehmen, stelle eine läppische Maßnahme dar, welche die Bundesrepublik in Zukunft erheblich belasten würde. Im übrigen würde man Jahre brauchen, um diesen Rückschritt in den Sportbeziehungen wieder auszubügeln.

Seitens des Bundesministeriums des Innern wurde die Erteilung der vom Deutschen Aeroclub beantragten Ausflugerlaubnis mit dem Hinweis befürwortet, daß man die Weltmeisterschaft im Haushalt mit einem Bundeszuschuß bedacht habe.¹⁴ Im Hinblick auf die besonderen Umstände dieser Veranstaltung und den paramilitärischen Charakter des „Aeroclubs der DDR“ hat das Bundesministerium des Innern jedoch eine erneute Überprüfung seiner Entscheidung zugesagt.

Nach den Ausführungen des Vertreters des Bundesministeriums für Verkehr im Kontaktausschuß, dessen Vorsitzender (Bundeskanzleramt) den vom Auswärtigen Amt geltend gemachten Bedenken mit Verständnis gegenübersteht, scheint dieses Ressort dahin zu neigen, den Ausflugesanträgen stattzugeben. Das Bundesministerium für Verkehr wies jedoch darauf hin, daß mit der Weltmeisterschaft noch ein Sonderproblem verbunden sei. Da bei einer Teilnahme des Deutschen Aeroclubs eine größere Anzahl von Schlachtenbummlern, die mit Privatflugzeugen anreisen würden, zu erwarten sei, käme das Bundesministerium für Verkehr in die unangenehme Situation, für diese Flugzeuge und Piloten beim Ostberliner Verkehrsministerium die in den Luftfahrtvorschriften der „DDR“ vorgesehene offizielle Einfluggenehmigung beantragen zu müssen, während dies hinsichtlich der Weltmeisterschaftsteilnehmer von den einzelnen Aeroclubs besorgt werden könne.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen im Kontaktausschuß vertretenen Auffassungen wurde von den Teilnehmern dieses Gremiums am 2. Juli Übereinstimmung über folgende Punkte erzielt:

1) Bis zu einer Entscheidung der Angelegenheit stellt das Bundesministerium

¹² Vgl. Referat II A 1, Bd. 870.

¹³ Für einen Auszug aus dem Ergebnisprotokoll vgl. Referat II A 1, Bd. 870.

¹⁴ Vgl. dazu das Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 11. Juni 1968 an das Bundesministerium für Verkehr; Referat II A 1, Bd. 870.

für Verkehr die Bewilligung der Ausfluggenehmigungen, das Bundesministerium des Innern die Auszahlung der vorgesehenen Bundeszuschüsse zurück.

2) Das Bundeskanzleramt ist über die Auffassung des Herr Bundesministers des Auswärtigen umgehend zu unterrichten, um erforderlichenfalls das weitere Verfahren festlegen zu können.

In den Konsultationsbesprechungen der Bonner Vierergruppe am 3. Juli 1968 wurde die Angelegenheit mit den Verbündeten eingehend erörtert. Der amerikanische und französische Vertreter erklärten, daß die hiesigen Botschaften sich in Washington und Paris für die Nichtteilnahme ihrer Nationen unter der Voraussetzung einsetzen würden, daß auch der Deutsche Aeroclub seine Zusage rückgängig macht. Die Vertreter dieser beiden Verbündeten erklärten, daß ihre Regierungen frei darüber entscheiden könnten, ob sie die erforderlichen Ausfluggenehmigungen erteilen wollten oder nicht. Der britische Vertreter äußerte sich – vermutlich im Hinblick auf die Tatsache, daß Großbritannien der nächste Austragungsort der Kunstflugweltmeisterschaften ist – hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten, die Teilnahme englischer Flieger zu verhindern, etwas zurückhaltender. Übereinstimmend vertrat jedoch die Bonner Vierergruppe die Auffassung, daß eine Absage aller bzw. einiger Teilnehmer aus den westlichen Staaten (USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Spanien, Südafrika) infolge der starken organisatorischen und politischen Bindungen des veranstaltenden Klubs zu den offiziellen Organen der „DDR“ weniger den sportlichen und menschlichen Charakter der Begegnung als vielmehr in erster Linie das Ostberliner Regime treffen würde. Die Teilnehmer der Bonner Vierergruppe stimmten auch dahingehend überein, daß die offizielle Teilnahme einer Nationalmannschaft aus der Bundesrepublik kurz nach Einführung der Ostberliner Maßnahmen zur Behinderung des Berlin-Verkehrs in der Weltöffentlichkeit Anlaß zu Mißdeutungen hinsichtlich der deutschen bzw. alliierten Bereitschaft zur Nichtinnahme der von Ostberlin betriebenen entspannungsfeindlichen Politik führen könnte.

III. Es wird vorgeschlagen, weiter darauf hinzuwirken, daß dem Antrag des Deutschen Aeroclubs auf Erteilung der Ausfluggenehmigungen nicht stattgegeben wird und daß mit den übrigen westlichen Weltmeisterschaftsteilnehmern (Spanien, Südafrika, Schweiz) wegen einer Absage Verbindung aufgenommen wird.

Hiermit über den Herrn Staatssekretär¹⁵ dem Herrn Bundesminister¹⁶ mit der Bitte um Entscheidung vorgelegt. Referat IV 5 hat mitgezeichnet.

Sahn

VS-Bd. 4281 (II A 1)

¹⁵ Hat Staatssekretär Duckwitz am 5. Juli 1968 vorgelegen, der handschriftlich für Bundesminister Brandt vermerkte: „Bei allem Verständnis für die grundsätzliche Haltung des Gesamtdeutschen Ministeriums würden wir uns selbst und unsere Bemühungen bei unseren Alliierten, keine Veranstaltungen der DDR (Ostseewoche Rostock) zu beschicken, unglaublich machen, wenn wir gerade jetzt, d. h. unmittelbar nach den DDR-Maßnahmen, an den Kunstflugweltmeisterschaften in Magdeburg teilnehmen würden. Wir sollten im Gegenteil versuchen, sovielen Staaten wie möglich von der Teilnahme abzuhalten, wodurch die ‚Welt-Meisterschaft‘ nur eine Farce würde.“ Vgl. VS-Bd. 4281 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1968.

¹⁶ Hat Bundesminister Brandt am 9. Juli 1968 vorgelegen, der handschriftlich für Staatssekretär Duckwitz vermerkte: „Ich komme – zumal jetzt auch Min[ister] Leber dem Votum von Min[ister]“

212

Aufzeichnung des Legationssekretärs Heinemann**II A 4 - 82.06-94.29-1358/68 VS-vertraulich****4. Juli 1968¹**

Betr.: Abschluß eines deutsch-sowjetischen Flugverkehrsabkommens zur Begründung eines Linienflugverkehrs der Lufthansa und der Aeroflot zwischen Frankfurt/M. und Moskau

Bezug: Weisung von Herrn D II² vom 10.4.1968

I. Die Anregung zur Eröffnung eines deutsch-sowjetischen Luftverkehrs zwischen Frankfurt/M. und Moskau ging von sowjetischer Seite aus und wurde von der sowjetischen Botschaft zuerst Ende 1957, später Mitte 1959 und Ende 1960 wiederholt der Bundesregierung vorgetragen. Die sowjetische Regierung schlug beharrlich eine Linienführung von Moskau über Berlin nach Frankfurt/M. mit einer Zwischenlandung in Berlin-Schönefeld vor. Die deutsche Reaktion war aus politischen Gründen negativ. Die vorgeschlagene Flugtrasse erschien nicht annehmbar. Nur der Bundesminister für Verkehr stand der sowjetischen Initiative positiv gegenüber, weil er hoffte, Verkehrsrechte der Lufthansa in Berlin und Moskau einhandeln zu können. Der deutsche Gegenvorschlag, der eine Linienführung von Frankfurt/M. auf der Luftstraße UA 19 über Eger/ČSSR nach Moskau mit Zwischenlandung in Prag vorsah, wurde hingegen von sowjetischer Seite abgelehnt.³ Die beiderseitigen Bemühungen auf Regierungs-

Fortsetzung Fußnote von Seite 832

Wehner folgt – zu dem Ergebnis, daß wir den Antrag des Deutschen Aeroclubs durchgehen lassen sollten. Durch entgegengesetztes Verhalten können wir die den Berlin-Verkehr behindernden Maßnahmen gewiß nicht zurückdrehen. Ein Einwirken auf die ‚westlichen‘ Staaten Spanien und Südafrika ist auch nicht sehr eindrucksvoll.“

Legationsrat Schoenwald vermerkte dazu am 10. Juli 1968 handschriftlich: „Aufzeichnung bei Vorgesprache in B[üro] St[aatssekretär] in anderer Angelegenheit erhalten (nach Dienstschluß). Die Entscheidung des Herrn Ministers hat Herrn van Well vorgelegen. Das Bundeskanzleramt (MR Schnekenburger) sowie die Alliierten sind von mir unterrichtet worden. P.S.: Der US-Vertreter der Bonner Vierergruppe wies darauf hin, daß unter diesen Umständen auch die USA an der Weltmeisterschaft teilnehmen werden. Die ergangene Entscheidung wurde als ‚very poor‘ kommentiert.“

Hat Duckwitz am 10. Juli 1968 vorgelegen, der die Weiterleitung an Ministerialdirigent Sahm verfügte.

Hat Sahm am 11. Juli 1968 vorgelegen. Vgl. VS-Bd. 4281 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1968.

¹ Die Aufzeichnung wurde am 4. Juli 1968 vom Vortragenden Legationsrat I. Klasse Blumenfeld dem Vertreter des Ministerialdirektors Ruete, Ministerialdirigent Sahm, zugeleitet. Dazu vermerkte er: „Herr D II hatte Herrn LS Dr. Heinemann, Ref. II A 4, angewiesen, ihm eine Aufzeichnung zu obigem Thema vorzulegen. Diese Aufzeichnung wurde am 26.4.1968 im Entwurf fertiggestellt. Die Durchsicht hat sich verzögert, zumal auch Herr D II zwischenzeitlich mehrmals länger von Bonn abwesend war. LS Dr. Heinemann hat nun auch eine Kurzfassung seiner Ausarbeitung gefertigt.“

Hat Sahm am 17. Juli 1968 vorgelegen, der am 23. Juli 1968 handschriftlich für Ruete notierte: „Die Sowjets haben auf unsere Note vom 15.1.68 noch nicht reagiert.“

Hat Ruete am 16. August 1968 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Sehr gute Darstellung!“

² Hans Ruete.

³ Nachdem sich die Bundesregierung im August 1965 den drei Westmächten gegenüber verpflichtet hatte, der Aufnahme eines Fluglinienverkehrs zwischen Frankfurt/Main und Moskau nur zuzustimmen, „wenn die sowjetischen Flugzeuge den Luftweg über Eger benutzten“, unterbreitete sie

ebene zum Abschluß eines Luftverkehrsabkommens stagnierten; sie führten lediglich zu technischen Vereinbarungen auf Gesellschaftsebene zwischen der Deutschen Lufthansa AG und der sowjetischen Luftverkehrsgesellschaft Aeroflot. („Interline-Abkommen“ von 1958⁴, das im wesentlichen Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung der Beförderungsdokumente und über Verrechnungsmodalitäten enthält.) Die letzten technischen Besprechungen dieser Art, die sich auf die gegenseitige Gewährung von Dienstleistungen bezogen, fanden im April 1967 statt.

Zuletzt erklärte sich die sowjetische Regierung mit Verbalnote vom 15.8.1967⁵, die als Reaktion auf das deutsche 14-Punkte-Papier vom 16.6.1967⁶ gewertet werden muß, erneut zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen Vertretern der beiderseitigen Fachministerien über die Errichtung eines deutsch-sowjetischen Fluglinienverkehrs bereit. Die Bundesregierung erklärte sich in der Antwortnote vom 15.1.1968⁷ mit dem sowjetischen Vorschlag einverstanden und bat um Terminvorschläge. Bei der Übergabe dieser Note wurde mündlich darauf hingewiesen, daß als Verhandlungsgegenstand für die deutsche Seite nur eine Trassenführung über Eger in Betracht komme. Die sowjetische Antwort hierauf liegt noch nicht vor.

II. Die Zustimmung zum sowjetischen Begehren einer Linienführung Moskau–Berlin–Frankfurt/M. erfordert die Einwilligung der drei Westmächte, da auf Grund des Pariser Abkommens vom 23.10.1954 die Lufthoheit im Verkehr mit der UdSSR noch bei den früheren Besatzungsmächten liegt. Im Teil XII Art. 6 des Abkommens heißt es nämlich:

„In Ausübung ihrer Verantwortlichkeiten in Bezug auf Deutschland als Ganzes werden die drei Mächte weiterhin die Kontrolle bezüglich der Luftfahrzeuge der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken ausüben, die den Luftraum der Bundesrepublik benützen.“⁸

Demzufolge wurden die Verbündeten um Einwilligung zu einer Streckenführung Moskau–Berlin–Frankfurt/M. und zu einer Benutzung des südlichen Berlin-Korridors durch Flugzeuge der Aeroflot für den Fall gebeten, daß die sowjetische Seite den deutschen Vorschlag einer Linienführung über Eger nicht akzeptieren sollte.⁹ Die Einwilligung ist bislang nicht erteilt worden. Die Alli-

Fortsetzung Fußnote von Seite 833

der UdSSR mit Note vom 25. Januar 1966 einen entsprechenden Vorschlag. Die UdSSR bekräftigte allerdings am 6. Mai 1966 ihre Forderung nach einer Streckenführung über Ost-Berlin. Vgl. die Aufzeichnung der Abteilung II vom 25. August 1965; VS-Bd. 3717 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1965. Vgl. ferner die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Middelmann vom 10. Juni 1966; VS-Bd. 8381 (III A 6); B 150, Aktenkopien 1966.

⁴ Das Abkommen wurde am 8. Januar 1958 in Moskau geschlossen.

⁵ Für den Wortlaut vgl. Referat III A 4, Bd. 681.

⁶ Bundesminister Brandt übergab dem sowjetischen Botschafter Zarapkin am 16. Juni 1967 eine 14 Punkte umfassende Aufzeichnung, die Grundlage für Regierungsgespräche sein sollte. Vgl. dazu AAPD 1967, II, Dok. 224.

⁷ Für den Wortlaut vgl. Referat III A 4, Bd. 681.

⁸ Vgl. den Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag); BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 458.

⁹ Am 12. September 1967 erklärte der Vertreter der Bundesrepublik in der Bonner Vierergruppe das Interesse an einem positiven Ergebnis der deutsch-sowjetischen Luftverkehrsverhandlungen und führte aus: „Die Bundesregierung hat die Absicht, der sowjetischen Seite erneut eine Linienführung über Eger vorzuschlagen. Es ist jedoch damit zu rechnen, daß die sowjetische Seite bei ihrer bisherigen Ablehnung bleibt. In diesem Fall möchte die Bundesregierung imstande sein, eine

ierten beschränkten sich darauf, die Risiken aufzuzeigen, die mit einer Benutzung des südlichen Luftkorridors durch Aeroflot verbunden seien, und entschieden, daß die Sowjetunion ihren Antrag gegebenenfalls unmittelbar an die Regierungen der drei Westmächte stellen solle.

III. Die sowjetische Maximalforderung – Trasse Moskau–Berlin-Schönefeld–Frankfurt/M. mit Gewährung der 5. Freiheit (d.h. des Rechts, Passagiere und Güter aus Berlin-Schönefeld und aus nichtdeutschen Flugplätzen in Frankfurt/M. abzusetzen und Passagiere und Güter für Berlin-Schönefeld in Frankfurt/M. und in nichtdeutschen Flugplätzen aufzunehmen) – findet zum Teil ihre Motivierung in den rechtlich nicht eindeutigen Verhältnissen in den drei Berliner Luftkorridoren:

Die Einrichtung der Luftkorridore geht auf den Bericht des Luftfahrtdirektors vom 27.11.1945 zurück, der vom Alliierten Kontrollrat am 30.11.1945 gebilligt wurde.¹⁰ Nach dem Kontrollratsbeschluß dürfen Flüge in den Luftkorridoren „durch Luftfahrzeuge der Deutschland regierenden Nationen“ ohne vorherige Benachrichtigung durchgeführt werden. Diese Regelung schließt Luftfahrzeuge der UdSSR ein. Allerdings sind in der Praxis die Luftkorridore von Anfang an – abgesehen von zivilen Flugzeugen der polnischen Fluglinie Lot – nur von Flugzeugen der drei Westmächte benutzt worden. Für sowjetische zivile Flugzeuge ist der Kontrollratsbeschluß nie zur praktischen Anwendung gekommen. Er ist insoweit gewohnheitsrechtlich abgeändert worden. Die Sowjetregierung hat diesen Zustand, wenn sie ihn auch duldet, nie als rechtmäßig anerkannt (sowjetische Note vom 28.11.1964 an die Botschaft der Französischen Republik in Moskau). Insoweit bestehen heute de facto an der Benutzung der Luftkorridore gewisse Ausschließlichkeitsrechte der Alliierten.

Der Kontrollratsbeschluß vom 30.11.1945 enthält keine Vereinbarung über eine Begrenzung der Flughöhe in den Korridoren. Lediglich die Kontrollzone Berlin wird als der Luftraum zwischen dem Boden und 3000 m Höhe innerhalb eines Radius von 32 km vom BASC (Berlin Air Safety Center) definiert. Während die Sowjetregierung in einer Note an die amerikanische Regierung vom 4.4.1959 behauptete, den Westmächten sei in den Luftkorridoren nur eine Flughöhe von maximal 3050 m erlaubt, hat die amerikanische Regierung stets ihr Recht betont, in den Korridoren in beliebiger Höhe fliegen zu dürfen, und die sowjetische Behauptung zurückgewiesen (vgl. Note an die sowjetische Regierung vom 13.4.1959). Später ließen die Sowjets ihre Behauptung fallen und operierten mit dem allgemeinen Argument, der Luftverkehr über dem Territorium der „DDR“ werde nach Maßgabe der zwischen der UdSSR und der „DDR“ abgeschlossenen Abkommen geregelt. Es kann deshalb davon ausgegangen wer-

Fortsetzung Fußnote von Seite 834

Linienführung über Berlin zu diskutieren. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß eine Linieneinführung der Aeroflot über Berlin-Schönefeld und die Benutzung des südlichen Luftkorridors durch zwei sowjetische Zivilflugzeuge pro Woche mit den unabdingbaren deutschen und alliierten Interessen an der Sicherheit Berlins in Einklang stehen.“ Die Alliierten wurden daher um „eine möglichst baldige positive Beantwortung“ dieses Ersuchens gebeten. Vgl. VS-Bd. 4147 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1967. Vgl. ferner die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete vom 15. September 1967; AAPD 1967, II, Dok. 321.

¹⁰ Der Alliierte Kontrollrat beschloß am 30. November 1945 die Einrichtung der Luftkorridore Berlin–Hamburg, Berlin–Bückeburg und Berlin–Frankfurt/Main. Mit Verordnung vom 20. Oktober 1946 legte das Luftfahrtministerium Flugvorschriften sowie Sicht- und Instrumentenflugregeln fest.

den, daß die amerikanische Rechtsauffassung, nämlich keine Beschränkung der Flughöhe in den Korridoren, auch heute noch maßgebend ist.

Der Bundesregierung steht über die Benutzung der Luftkorridore keine Entscheidungsbefugnis zu. Die „DDR“, die sich mit sowjetischer Unterstützung unter Hinweis auf ihre Lufthoheit darum bemüht, ist bislang ohne Erfolg geblieben.

Die Sowjetregierung ist sich über die Unzuständigkeit der Bundesregierung zu Verhandlungen über die Benutzung der Luftkorridore sicherlich im klaren. Wenn sie dennoch auf einer Trasse über Berlin besteht, können dafür folgende politische Gründe maßgebend sein:

Die Sowjetregierung erkennt, daß unmittelbare Verhandlungen mit den Westmächten aussichtslos sind, weil diese den mühsam erlangten und relativ sicheren Zugang zu Berlin sowohl aus politischen wie aus kommerziellen Gründen nicht mit der Sowjetunion zu teilen bereit sind. Die Bundesregierung, die in Vorverhandlungen die Einwilligung der drei Westmächte einholen muß (vgl. S. 3) wird vorgeschoben, um die Standfestigkeit der Westmächte in dieser Frage zu testen. Eine Absage würde das sowjetische Prestige nicht berühren. Eine – aus sowjetischer Sicht nicht erwartete – Einwilligung der Westmächte dagegen mit anschließendem deutsch-sowjetischen Vertragsabschluß im Sinne der sowjetischen Maximalforderung würde den Sowjets mannigfaltige Einwirkungsmöglichkeiten auf die Luftkorridore eröffnen: Forderung nach einem Mitspracherecht über die Verhältnisse in den Luftkorridoren unter Hinweis auf die Benutzungsrechte der Aeroflot, gegebenenfalls auch auf den Kontrollratsbeschuß vom 30.11.1945 (bislang besteht ein minimales Mitspracherecht lediglich im Rahmen der Vier-Mächte-Flugsicherung BASC); Hinwirkung auf eine Internationalisierung der Luftkorridore, insbesondere bei steigender Flugfrequenz; Erschwerung der Zufahrtswege der Westmächte nach Berlin und damit Einflußnahme auf die Lage Berlins im östlichen Sinne.

Selbst wenn nach Einwilligung der Alliierten ein deutsch-sowjetischer Vertragsabschluß nicht zustandekommen sollte, wird die Sowjetunion versuchen, in Kenntnis der alliierten Einwilligung nun ihrerseits eine Neuregelung in den Korridoren zu betreiben.

Die sowjetische Maximalforderung findet weiterhin teilweise ihre Motivierung in dem Bestreben einer Aufwertung des Flughafens Berlin-Schönefeld in Ostberlin. Berlin-Schönefeld würde den Anschluß an das westliche Luftverkehrsnetz gewinnen und in eine beachtliche Konkurrenzlage gegenüber dem Flughafen Berlin-Tempelhof aufrücken. Ein später gesteigerter Flugverkehr zwischen Berlin und Frankfurt/M. kommt dann möglicherweise nicht mehr dem Flughafen Tempelhof zugute. Damit würde der „Austrocknungsprozeß“ Westberlins fortgesetzt. Darüber hinaus würde durch das Anfliegen von Berlin-Schönefeld Westberlin demonstrativ aus dem deutsch-sowjetischen Flugverkehr ausgeklammert. Damit könnte die Sowjetregierung ihrer allgemeinen Zielsetzung, Westberlin aus dem deutsch-sowjetischen Wirtschafts- und Kulturaustausch auszuschalten, weiteren Vorschub leisten.

Schließlich würden die Sowjets durch die Benutzung des Flughafens Schönefeld auch gegenüber den drei Westmächten eine vorteilhafte Position erlangen. Der Flugplatz Schönefeld liegt innerhalb der Luftkontrollzone Berlin, die nach

den Viermächtevereinbarungen von 1945 der gemeinsamen Kontrolle der vier Mächte unterliegt. Entgegen diesen Vereinbarungen wurde Schönefeld seinerzeit ohne Zustimmung der drei Westmächte in Betrieb genommen. Die Westmächte würden daher durch die Benutzung der Korridore von Schönefeld aus in eine völlig neue Situation gedrängt.

Als weitere Motivierung für die sowjetische Maximalforderung kommt das Interesse der Sowjets an einer Aufwertung des „DDR-Regimes“ in Betracht. Bei einer Linienführung über Berlin und Zwischenlandung in Schönefeld wird die sowjetische Seite nichts unversucht lassen, die „DDR“ unter Hinweis auf deren Lufthoheit an den Vertragsverhandlungen in irgendeiner Form zu beteiligen.

Neben diesen politischen Interessen besteht das rein kommerzielle Interesse der Sowjetunion, über den Flughafen Frankfurt/M. den Anschluß an das westliche Luftverkehrsnetz zu gewinnen.

Bei Prüfung der Frage, ob letztlich auf sowjetischer Seite politische oder kommerzielle Interessen an einer Flugverbindung zwischen Moskau und Frankfurt/M. überwiegen, ist von dem ausdrücklichen Hinweis in der sowjetischen Note vom 15.8.1967 auszugehen, die Flugtrasse müsse unter Berücksichtigung praktischer und „kommerzieller“ Gesichtspunkte festgelegt werden. Dieser Gesichtspunkt ist aber bei etwa 60 in den letzten Jahren durchgeführten Charterflügen auf der Strecke Moskau–Frankfurt/M. v.v. über Eger durchaus zufriedengestellt worden. Auch gegen die 14 von der Firma Neckermann für das Jahr 1968 geplanten Charterflüge von Frankfurt über Eger nach Moskau haben die Sowjets bisher keine Einwendungen erhoben. Es liegt daher die Schlußfolgerung nahe, daß die sowjetische Seite, wenn sie trotz dieser positiven Erfahrungen auf einer Streckenführung über Berlin beharrt, in erster Linie eben nicht kommerzielle, sondern die o. a. rein politischen Ziele verfolgt.

IV. Die deutsche Maximalforderung (Linienführung Frankfurt/M.–Eger–Moskau auf der Luftstraße UA 19) ist in erster Linie politisch begründet. Die mit Berlin zusammenhängenden Fragen sollen umgangen werden. Außerdem haben die drei Westmächte sich in der Konsultationsbesprechung der Bonner Vierergruppe vom 2.11.1967 mit einer Streckenführung über Eger einverstanden erklärt.¹¹ Das kommerzielle Interesse der Lufthansa an einem Linienverkehr von Frankfurt/M. nach Moskau – und nach Möglichkeit darüber hinaus nach Tokio – stützt sich allein auf Rentabilitätsüberlegungen. In Verhandlungen zwischen Lufthansa und Aeroflot waren die kommerziellen Gesichtspunkte einer Linienführung über Eger so positiv bewertet worden, daß man bereits zur Aufstellung eines Flugplanes für diese Linienführung gekommen war.

V. Zwischen der sowjetischen und der deutschen Maximalforderung sind gewisse Variationen denkbar:

a) Linienführung Moskau–Berlin–Frankfurt/M. mit technischer Zwischenlandung in Berlin-Schönefeld. Die o.a. und von der sowjetischen Seite erhofften politischen Vorteile im Hinblick auf den Luftkorridor, die Sicherheit Berlins und die Aufwertung der DDR blieben weiterhin im Bereich des Möglichen. Westberlin würde, in geringerem Maße, aus dem deutsch-sowjetischen Luft-

¹¹ Zur Sitzung der Bonner Vierergruppe vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Harkort vom 7. November 1967; AAPD 1967, III, Dok. 385.

verkehr ausgeklammert bleiben. Die sowjetische Seite würde in diesem Fall lediglich die Möglichkeit einer erheblichen Aufwertung des Flughafens Schönefeld gegenüber Tempelhof aufgeben.

b) Linienführung Moskau–Berlin–Frankfurt/M. ohne Zwischenlandung in Berlin–Schönefeld. Ein non-stop-Flug würde den Fragenkomplex Berlin–Schönefeld ausklammern. Die verbleibenden politischen Einwirkungsmöglichkeiten dürften jedoch interessant genug sein, um den Sowjets die Annahme eines solchen Abkommens nahezu legen. Denkbar ist in diesem Falle die sowjetische Forderung auf Verzicht einer Zwischenlandung der Lufthansa in Prag oder Warschau.

c) Linienführung Moskau–Berlin–Frankfurt/M. mit Zwischenlandung in Warschau. Die sowjetische Seite würde alle politischen Einwirkungsmöglichkeiten, die sie sich an einer Linienführung über Berlin verspricht, aufgeben. Ihre Zustimmung ist nur dann zu erwarten, wenn sie sich von rein kommerziellen Gesichtspunkten leiten lassen würde.

d) Linienführung Moskau–Riga–Ostsee–Schleswig-Holstein–Hamburg. Es erscheint fraglich, ob der Anflug Hamburgs aus sowjetischer Sicht ein Äquivalent für den Anflug Frankfurts darstellt. Eine Weiterführung der Linie von Hamburg nach Frankfurt/M. jedenfalls würde einem Umfliegen der „DDR“ gleichkommen und deswegen für die Sowjets nicht attraktiv sein. Außerdem wurden von SACEUR gegen die sowjetische Benutzung der Strecke Hamburg–Frankfurt/M. Sicherheitsbedenken geltend gemacht.¹²

Heinemann

VS-Bd. 4308 (II A 4)

213

Gespräch des Staatssekretärs Duckwitz mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin

Z A 5-50.A/68 geheim

5. Juli 1968¹

Am 5. Juli 1968 empfing der Staatssekretär des Auswärtigen Amts Duckwitz den sowjetischen Botschafter Zarapkin auf dessen Wunsch zu einer Unterredung, an der noch der Presseattaché der sowjetischen Botschaft, Bogomolow, teilnahm.

Botschafter *Zarapkin* sagte einleitend, er sei von seiner Regierung beauftragt worden, die Antwort auf das Memorandum der Bundesregierung zur Frage des Austausches von Gewaltverzichtserklärungen vom 9. April d.J.² zu übergeben.

¹² Vgl. dazu das Schreiben des Staatssekretärs Lahr vom 16. März 1967 an Staatssekretär Carstens, Bundesministerium der Verteidigung; AAPD 1967, I, Dok. 102.

¹ Durchschlag als Konzept.

Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Legationsrat I. Klasse Buring am 9. Juli 1968 gefertigt.

² Für den Wortlaut vgl. DzD V/2, S. 570–575.

Um Zeit zu sparen, wolle er auf die Verlesung des russischen Textes verzichten, zumal da es sich um ein sehr umfangreiches Dokument handle. Er bitte um Entschuldigung, daß er das Memorandum ohne die üblichen Courtoisie-Übersetzung überreiche, doch sei es aus Zeitmangel leider nicht möglich gewesen, eine solche anzufertigen.

Anm. d. Übersetzers: Es folgte nun die mündliche Übersetzung des Memorandums.³

Der Herr *Staatssekretär* bedankte sich für die Überreichung des Memorandums und sagte, er könne im Hinblick auf die Länge des Dokuments natürlich jetzt nicht im einzelnen Stellung nehmen. Er wolle jedoch jetzt schon zwei grundsätzliche Bemerkungen machen. Erstens bedauere er, daß weite Abschnitte des Memorandums in einem polemischen Ton gehalten seien und scharfe Angriffe gegen die Bundesrepublik enthielten. Das sei nicht gut für eine ruhige Diskussion des Problems. Zweitens müsse er leider feststellen, daß die von der Bundesregierung in ihrem letzten Memorandum vorgebrachten Argumente von der sowjetischen Regierung ignoriert und in dem vorliegenden Dokument praktisch nicht behandelt würden.

Der Staatssekretär fuhr fort, er wolle nun noch zu einigen Punkten des Memorandums eine kurze vorläufige Stellungnahme abgeben und führte anschließend folgendes aus:

Betr.: Vertraulichkeit der Gespräche über den Austausch von Gewaltverzichts-erklärungen⁴

In dem Memorandum werde zu Recht erwähnt, daß in der westdeutschen Presse Meldungen erschienen seien, die dem wahren Verlauf dieser Gespräche zuwiderliefen und die Haltung der Sowjetunion entstellten. Das Auswärtige Amt und auch der Herr Bundesminister des Auswärtigen persönlich hätten diese Verzerrungen bedauert und ausdrücklich darauf hingewiesen, daß es sich dabei um Spekulationen irgendwelcher Journalisten handle. Fest stehe, daß von amtlicher Seite der Presse zu keinem Zeitpunkt der Wortlaut der Vorschläge und Gegenvorschläge zu diesem Thema übergeben worden sei. Er müsse sich jedoch gegen den im sowjetischen Memorandum erhobenen Vorwurf verwahren, wonach die erwähnten Verzerrungen durch amtliche Stellen inspiriert worden seien.

Betr.: Angebliche Äußerung des Herrn Bundeskanzlers über den „Lebensraum“ der Deutschen⁵

Der Herr Bundeskanzler habe dieses so berüchtigte Wort ganz gewiß nicht ge-

³ Für den Wortlaut des sowjetischen Aide-mémoires vom 5. Juli 1968 vgl. DzD V/2, S. 964–973.

⁴ Im Aide-mémoire vom 5. Juli 1968 erinnerte die UdSSR daran, daß die Gespräche über den Austausch von Gewaltverzichts-erklärungen „vertraulichen Charakter tragen sollten. Während sich die sowjetische Seite strikt an die erzielte Vereinbarung hielt, verletzte die westdeutsche Seite diese mehrfach entgegen dem eigenen Vorschlag und inspirierte alle möglichen, die Haltung der Sowjetunion entstellenden Spekulationen.“ Vgl. DzD V/2, S. 965.

⁵ Für den Wortlaut der Äußerung des Bundeskanzlers Kiesinger im „Bericht über die Lage der Nation im geteilten Deutschland“ vom 11. März 1968 vgl. Dok. 200, Anm. 12. Im sowjetischen Aide-mémoire vom 5. Juli 1968 wurde dazu festgestellt: „Eine solche Erklärung, die im Grunde genommen der nazistischen Theorie vom ‚Lebensraum‘ wieder zum Leben verhilft, richtet die Deutschen der BRD direkt auf die Revision der europäischen Grenzen und die Veränderung der in Europa bestehenden Lage aus.“ Vgl. DzD V/2, S. 966.

braucht, und daher seien auch die in dem sowjetischen Memorandum daran geknüpften Schlußfolgerungen hinfällig.

Betr.: Austausch von Gewaltverzichtserklärungen mit der DDR

Die Bundesregierung sei grundsätzlich zu einem derartigen Austausch bereit, doch sei es klar, daß bei der besonders gelagerten Problematik der beiden Teile Deutschlands eine derartige Erklärung anders aussehen müsse wie z. B. im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion.

Betr.: Angeblich von einflußreichen Kreisen der Bundesrepublik lancierte aggressive Pläne⁶

Narren und Toren gebe es in jedem Lande und sicher auch in der Bundesrepublik. Er halte es jedoch für ausgeschlossen, daß derartige Pläne von einflußreichen Kreisen ausgingen, und bitte daher um Aufklärung, was man sich sowjetischerseits bei dieser Behauptung gedacht habe.

Betr.: Potsdamer Abkommen

In dem Memorandum werde behauptet, daß die Grenzfrage durch das Potsdamer Abkommen ein für allemal geregelt worden sei. Um der historischen Wahrheit willen wolle er dazu feststellen, daß in diesem Abkommen Bestimmungen enthalten seien, denen zufolge die endgültige Grenzregelung erst in einem Friedensvertrag vorzunehmen sei.

Betr.: Verhältnis zur Tschechoslowakei

In dem Memorandum werde behauptet, daß einflußreiche Kreise in der Bundesrepublik Deutschland an die Abtrennung tschechoslowakischer Gebiete dächten. Hierzu wolle er feststellen, daß kein einflußreicher Politiker derartige Pläne aufgestellt oder in diese Richtung zielende Äußerungen getan habe.

Betr.: Entwicklung der NPD

Wenn in dem Memorandum behauptet werde, die Bundesregierung nehme die Neonazisten in Schutz, so sei dies unwahr. Weder die Bundesregierung noch die Abgeordneten aller Parteien hätten jemals eine gutes Wort über die NPD gefunden, sondern lehnten sie im Gegenteil eindeutig ab. Zu der in dem Memorandum enthaltenen Feststellung, die NPD habe bei den Wahlen in Baden-Württemberg ebensoviel Stimmen erworben wie die Nazis 1930⁷, so müsse er dazu sagen, daß dies nicht zutreffe. Die Nazis seien 1930 mit über hundert Abgeordneten in den Reichstag eingezogen. Er sage dies nicht etwa, um die Lage und die Tätigkeit der NPD zu bagatellisieren, sondern nur deshalb, um die Dinge richtigzustellen.

⁶ Im Aide-mémoire vom 5. Juli 1968 erklärte die UdSSR, daß „sogar in den Couloirs der NATO“ nicht mehr „von bewaffneten Frontalangriffen gegen die sozialistischen Staaten“ gesprochen werde. Dagegen hegten „einflußreiche Kreise der BRD nach wie vor aggressive Absichten, denn sonst wäre es schwer zu erklären, weshalb die Regierung der BRD bei ihrem Vorschlag, Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen, Äußerungen in bezug auf die Achtung der in Europa bestehenden Grenzen vermeidet“. Vgl. DzD V/2, S. 967.

⁷ Im sowjetischen Aide-mémoire vom 5. Juli 1968 wurde festgestellt, der NPD sei es in Baden-Württemberg gelungen, „die gleiche Zahl der Stimmen zu gewinnen, wie sie die Nazis in diesem Land während der Vorbereitung der Machtergreifung Hitlers im Jahre 1930 erzielen konnten.“ Vgl. DzD V/2, S. 969.

Die NPD erhielt bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg am 28. April 1968 381 393 Stimmen und damit einen Stimmenanteil von 9,8 %. Sie bekam 12 Mandate.

Anm. d. Dolmetschers: Die vorstehende Ausführung des Herrn Staatssekretärs geht offensichtlich auf ein Mißverständnis zurück, welches durch eine nicht eindeutige Formulierung der entsprechenden Stelle in dem sowjetischen Memorandum zu erklären ist.

Betr.: Westberlin

Die Bundesregierung sei sich völlig darüber im klaren, daß Westberlin einen Sonderstatus habe, und sie respektiere diesen Status. Sie wünsche im übrigen Komplikationen im Zusammenhang mit Westberlin ebensowenig wie die Sowjetunion.

Betr.: Gespräche zwischen der Bundesregierung und der DDR

Zu der in dem Memorandum enthaltenen sowjetischen Anregung, die Bundesregierung solle sich doch über bestimmte Fragen mit der Regierung der DDR unterhalten, könne er nur sagen, daß dies auch der Wunsch der Bundesregierung sei. Dieser Wunsch sei übrigens auch der sowjetischen Regierung wohlbekannt. Alle diesbezüglichen Versuche, die auf das Zustandekommen eines Gesprächs gerichtet waren, seien jedoch von der anderen Seite abgelehnt worden.

Betr.: Atomwaffen

Die Bundesregierung habe weder den Wunsch, Atomwaffen herzustellen, noch solche zu erwerben. Im übrigen habe sie bereits 1954 eine derartige Erklärung abgegeben. Ihr diesbezüglicher Standpunkt habe sich nicht geändert. Daher sei es abwegig, ihr sowjetischerseits Atomwaffenambitionen zu unterstellen.

Betr.: Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland

Dem am Schluß des sowjetischen Memorandums geäußerten Wunsch nach Verbesserung der Beziehungen könne er nur zustimmen.

Betr.: Fortsetzung der Gespräche über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen

Das heute übergebene Memorandum werde Gegenstand einer sorgfältigen Prüfung sein, und die Bundesregierung werde bald darauf zurückkommen. Man müsse allerdings in Rechnung stellen, daß jetzt Ferienzeit sei, wodurch eine gewisse Verzögerung eintreten könnte. Mit Genugtuung habe er zur Kenntnis genommen, daß die Sowjetunion bereit sei, das Gespräch über diesen Fragenkomplex fortzusetzen. Er könne versichern, daß die Bundesregierung bereit sei, das Gespräch im Geiste einer erstrebenswerten Annäherung zwischen den beiden Ländern und in einer freundschaftlichen Gesinnung zu führen.

Der Herr Staatssekretär beschloß seine vorläufigen Bemerkungen zu dem sowjetischen Memorandum mit der Ankündigung, daß zu gegebener Zeit eine ausführliche Stellungnahme folgen werde.

Botschafter *Zarapkin* ging auf die Ausführungen des Herrn Staatssekretär nicht im einzelnen ein. Er sagte lediglich, daß er durchaus verstehe, daß der Herr Staatssekretär seine Stellungnahme als „vorläufig“ bezeichnet habe. Dies sei im Hinblick auf den Umfang des Dokuments völlig klar. Nach einem sorgfältigen Studium des Memorandums werde der Herr Staatssekretär feststellen, daß vieles von dem, was er soeben über den Inhalt desselben ausgeführt habe, unzutreffend sei.

Der Botschafter ging dann kurz auf die in dem Memorandum zitierte Rede des Herrn Bundeskanzlers ein und stellte fest, daß ja gar nicht behauptet werde, der Herr Bundeskanzler habe das Wort „Lebensraum“ gebraucht.

Der Herr *Staatssekretär* erwiderte, daß man aber gerade die Schlußfolgerungen, die sowjetischerseits aus dem entsprechenden Passus der Kanzlerrede gezogen und mit dem Begriff Lebensraum verknüpft würden, ablehnen müsse.

Botschafter *Zarapkin* sagte abschließend, er schlage vor, erst nach einem gründlichen Studium und einer sorgfältigen Analyse des vorliegenden Memorandums in eine Diskussion einzutreten. Die sowjetische Regierung habe in diesem Dokument unter Verzicht auf irgendwelche allegorischen Wendungen in aller Klarheit und Offenheit ihren Standpunkt zu dem diskutierten Fragenkomplex dargelegt, um in der Sache voranzukommen. Sie wolle mit dem Memorandum Klarheit schaffen.

Der Herr *Staatssekretär* sagte, der Wunsch nach Klarheit sei begrüßenswert, und er könne diesem Streben nur zustimmen. Damit beschloß er das Gespräch, welches etwa 1 ½ Stunden dauerte und in einer ruhigen Atmosphäre geführt wurde.

VS-Bd. 481 (Büro Staatssekretär)

214

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Mertes

II B 1 - 81.00-1167/68 VS-vertraulich

5. Juli 1968

Betr.: NV-Vertrag¹, deutsche Entspannungspolitik und sowjetische Deutschlandpolitik

Das mit der Bildung der Großen Koalition 1966 ausdrücklich aufgelöste Junktim „Entspannung/Fortschritte in der Deutschlandfrage“ beruhte auf der Überzeugung, Entspannung sei nur möglich bei Beseitigung oder Minderung substantieller politischer Ursachen der Spannung im Rahmen eines ost-westlichen „do-ut-des“. Da unsere Bereitschaft zum Geben (aus der Substanz) keine entsprechende sowjetische Bereitschaft zum Geben (aus der Substanz) gegenüberstand, entschloß sich die deutsche Ostpolitik zu der Hypothese, die Sowjetunion und Ostberlin könnten durch Verbesserung des Ost-West-Klimas und der internationalen Atmosphäre zu einer ersten Stufe der Entspannung in der Substanz (mit der Hoffnung auf eine langsame Eskalation der Entspannung) bereit werden. Diesem Ziel diene auf deutscher Seite

¹ Für den Wortlaut des Nichtverbreitungsabkommens vom 1. Juli 1968 vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D321-328.

- eine Konzentration auf den Kern unserer deutschlandpolitischen Interessen (größere Freizügigkeit zwischen beiden Teilen Deutschlands, stärkere Liberalisierung in der SBZ, Verbindung der Forderung nach Selbstbestimmung des deutschen Volkes mit dem Ziel einer dauerhaften europäischen Friedensordnung)
- eine verbindliche Fixierung unseres Willens, die strittigen Probleme auf keinen Fall und gegenüber niemandem mit Gewalt zu lösen (Gewaltverzicht, allerdings ohne Präjudizierung der Lösung der Probleme)
- eine stärkere Akzentuierung des deutschen Willens und deutscher Opferbereitschaft zur Entspannung (ohne Definition dessen, was Entspannung in der Substanz sei).

Die sowjetische Reaktion auf diese Politik läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Ursache der Spannung in Europa ist genau das, was die Bundesrepublik Deutschland als den unaufgebbaren Kern ihrer deutschlandpolitischen Ziele betrachtet – ob sie nun diese Ziele in einer Politik westlicher Machtdemonstration oder mit Hilfe forcierter Klimaverbesserung zu erreichen versucht. Die Sowjets vertreten die Auffassung, daß nur die „Beseitigung aller politischen Ursachen der Spannung“ zur Entspannung führt. Daraus ergibt sich logisch, daß keine ihrer deutschlandpolitischen Forderungen

- Anerkennung der Oder-Neiße-Linie (d. h. des territorialen Status quo)
- Anerkennung der DDR als zweiter deutscher Staat (d. h. des politischen Status quo)
- Verzicht auf die nukleare Option auch gegenüber der Sowjetunion (bilateral oder im NV-Vertrag)
- Verzicht auf die Alleinvertretungsthese (d. h. auf die Forderung nach Selbstbestimmungsrecht für die ostdeutsche Bevölkerung)
- Anerkennung Westberlins als einer selbständigen politischen Einheit im sowjetischen Sinn
- Anerkennung der besonderen Rechte (einschließlich gewaltsamer Eingriffe gemäß Art. 53/107 VN-Satzung und Interventionsmöglichkeit auf Grund der Potsdamer Abmachungen) der Sowjetunion in der Bundesrepublik Deutschland für den Fall der Wiedererstehung von Nazismus und Militarismus
- „Demokratisierung“ der westdeutschen Gesellschaft

negotierbar ist. Ein endgültiger und umfassender deutscher Nuklearverzicht in Form eines Beitritts zum NV-Vertrag – d. h. die Erfüllung eines Punktes des sowjetischen Forderungskataloges – kann in sowjetischer Sicht nur zur Folge haben, daß die Forderung nach Beseitigung der übrigen Spannungsursachen um so intensiver erhoben wird. Es gibt keinen Grund, der die Annahme rechtfertigt, die sowjetische Offensive gegen die Bundesrepublik Deutschland werde nach einem deutschen Beitritt zum NV-Vertrag etwa nachlassen. Die offensive Militanz der sowjetischen Politik wird die deutsche Unterschrift als den Sieg über eine Bastion des Revisionismus betrachten. Daß sie bei diesem Sieg die Bündnishilfe der völlig anders argumentierenden amerikanischen Arms-Control-Policy hatte, ist dabei für sie taktisch willkommen, sachlich gleichgültig. Nur das Resultat zählt.

In ihrem Wesen ist die höchst rational und perspektivisch konzipierte sowjetische Deutschlandpolitik nicht defensiv anti-deutsch, sondern offensiv anti-europäisch und anti-amerikanisch. Es gibt keinen Grund, der die Annahme rechtfertigt, die Sowjetunion werde nach der deutschen Unterzeichnung des NV-Vertrages ihre Bemühungen um Erosion der moralischen, politischen und militärischen Selbstbindung der Bundesrepublik an Westeuropa und an die USA mindern. Die sowjetische Deutschlandpolitik ist nur in ihrer ersten Phase auf eine Isolierung Deutschlands im Westen gerichtet. Die zweite Phase zielt auf eine Loslösung Deutschlands vom Westen, d. h. auf eine Gefügigmachung Deutschlands gegenüber der Sowjetunion. Der Westen scheint nicht zu erkennen, daß sich die Forcierung der deutschen Angst vor der Isolierung im Rahmen der NV-Vertrags-Diskussion per saldo gegen den Westen richtet. Die Vorstellung vieler westlicher Kräfte, eine emotionelle russische Germanophobie sei eine treibende Kraft der sowjetischen Politik, ist eine Illusion, die die Sowjets bewußt fördern. Die Russen – Volk und Staatsführung – sind bei weitem nicht so deutsch-feindlich wie die öffentliche Meinung in einzelnen verbündeten westlichen Staaten. Der entscheidende Grund für Verbitterung und Aggressivität der sowjetischen Führung gegen die Bundesrepublik Deutschland ist nicht deutschfeindliche Gesinnung, vielmehr die Tatsache, daß sich das nationale Interesse der Deutschen seit 1945 mit dem westlichen und polnisch-tschechoslowakisch-ungarischen Freiheitsethos identifiziert und sich damit von der moralischen Wurzel her gegen den politischen Status quo östlich der Elbe wendet. Die amerikanische NV-Ideologie (Glaube an eine Milderung der politischen Konfrontation und an einen zwangsläufigen moralisch-politischen Trend zu echter Abrüstung) ist in sich der Sowjetunion fremd, aber als Instrument willkommen; sie leistet der Substanz der sowjetischen Deutschlandpolitik jedoch einen unschätzbaren Dienst.

Es sollte erreicht werden, daß ein deutscher Beitritt zum NV-Vertrag von einer möglichst breiten Weltöffentlichkeit tatsächlich als Beitrag zur Friedenssicherung und Entspannung verstanden wird. Wir sollten deshalb eindeutig klarstellen,

daß die Ausdehnung unseres nuklearen Optionsverzichts auf unser Verhältnis zur Sowjetunion, d.h. die Einräumung eines sowjetischen Berufungsrechts, unseren Zielen und Vorstellungen

- von Entspannung (in der Substanz der Deutschlandfrage)
- eines europäischen Sicherheitssystems
- einer europäischen Friedensordnung

nicht zuwiderlaufen darf. Deutsche Interpretationen und Vorbehalte vor der Unterzeichnung sowie Präambelformulierungen zum NV-Vertrags-Zustimmungsgesetz könnten z. B. – neben den Interpretationen zur Frage der europäischen Einigung und atlantischen Verteidigungsstruktur – dieses verbindlich zum Ausdruck bringen.

Es ist zwar kaum zu erwarten, daß eine deutsche Unterzeichnung des NV-Vertrags die sowjetischen Attacken (politische und polemische) gegen die Bundesregierung und ihre Politik mildern wird. Doch müßte es uns gelingen, die Glaubwürdigkeit der sowjetischen Argumentation im Westen, in der Dritten Welt und vermutlich auch in Osteuropa erheblich zu reduzieren.

Hiermit Herrn D II i. V.² vorgelegt. Ich folge der Anregung des Referates II A 4, die Aufzeichnung dem Herrn Staatssekretär vorzulegen. Referat II A 4 hat an der Aufzeichnung mitgewirkt und sie mitgezeichnet.

Mertes

VS-Bd. 4333 (II B 1)

215

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Sahn

II A 8 - 82.00/92.08-1357/68 VS-vertraulich

5. Juli 1968¹

Betr.: Verhältnis VR China – Deutschland

Bezug: a) Brief des Generalkonsuls von Heyden in Hongkong an den Herrn Staatssekretär vom 18.6.68²

b) Bericht des Generalkonsulats Hongkong vom gleichen Tage über „Außenhandel China – Deutschland“³

Anlagen: 2

Herr E. Furler, Vorstandsmitglied der Degussa, ist Herrn VLR I Hoffmann (Leiter des Referates II A 8) persönlich nicht bekannt. Herr Furler hatte jedoch, vermutlich auf Anraten von dritter Seite, am 29.5.1968, einen Tag vor seinem Abflug nach Peking, aus Frankfurt/Main bei Herrn Hoffmann angerufen, um

² Hat Botschafter Schnippenkötter am 8. Juli 1968 vorgelegen, der handschriftlich für Ministerialdirigent Sahn vermerkte: „Wir kämen außen- und innenpolitisch aus der Situation einigermaßen gut heraus, wenn wir NV-Unterschrift und (vorbehaltlosen) Gewaltverzicht miteinander verbanden. Sehen Sie dazu nach der s[low]j[etischen] Antwort auf unser GV-Papier Ansatzmöglichkeiten?“ Hat Sahn am 17. Juli 1968 vorgelegen, der handschriftlich für Schnippenkötter notierte: „Gewaltverzicht allein deckt nicht die 3 Punkte von S. 4. Nach Veröff[en]t[lichung] des Notenwechsels zum Gewaltverzicht sehe ich im Augenblick keine Aussichten.“

¹ Die Aufzeichnung wurde vom Vortragenden Legationsrat I. Klasse Hoffmann konzipiert.

² Generalkonsul von Heyden, Hongkong, berichtete über den Besuch des Vorstandsmitglieds der Degussa, Furler, in Peking. Furler habe „nicht nur zufriedenstellende Verkaufsabschlüsse tätigen können, sondern ist auch sonst überaus zuvorkommend behandelt worden“. Aus dieser Erfahrung ziehe Furler offenbar den Schluß, „daß gute deutsche Beziehungen zu China ein Druckmittel gegen die Sowjetunion sein könnten“. Vgl. VS-Bd. 2821 (I B 4); B 150, Aktenkopien 1968.

³ Am 18. Juni 1968 gab Generalkonsul von Heyden, Hongkong, die Eindrücke des Vorstandsmitglieds der Degussa, Furler, von einem Aufenthalt in Peking weiter: „Bemerkenswert an Herrn Furlers Mitteilungen war vor allem, daß nach seiner Ansicht China über größere Devisenvorräte verfüge, die es ihm ermöglichten, den Außenhandel nicht nur auf der bisherigen Höhe (ca. 16 Mrd. DM in beiden Richtungen) zu halten, sondern ihn beträchtlich zu steigern. Von chinesischer Seite sei angedeutet worden, daß Chinas Devisenvorräte keinesfalls knapp seien.“ Furler sei daher der Ansicht, „daß der deutsch-chinesische Handel ausgeweitet und durch formellere Beziehungen unterstützt werden müsse“. Heyden teilte mit, daß Furler darauf aufmerksam gemacht worden sei, „daß nach allen bisherigen Erfahrungen eine Ausweitung des China-Handels zur Zeit nicht nur nicht zu erwarten sei, sondern daß im Gegenteil die Ereignisse der letzten Jahre – die Kulturrevolution in China – einen Rückgang des chinesischen Außenhandels befürchten ließen“. Vgl. VS-Bd. 2821 (I B 4); B 150, Aktenkopien 1968.

von seinem Reisevorhaben Kenntnis zu geben sowie um einiges über die Situation und die Atmosphäre zu erfahren, die er in China antreffen werde.

Der vorerwähnte Bericht des Generalkonsulats ist inzwischen hier eingegangen. Doppel wird hiermit vorgelegt.

Abteilung II möchte aus seiner Kenntnis der Verhältnisse in China zu den Reiseeindrücken des Herrn Furler, wie sie in dem persönlichen Schreiben des Generalkonsuls von Heyden an den Herrn Staatssekretär sowie in dem Bericht des Generalkonsulats dargestellt sind, einige Anmerkungen machen.

1) „Aufmerksamste Behandlung“ des deutschen Gastes in Peking

Herr Furler besuchte China zum ersten Mal. Nach bewährter chinesischer Übung wird einem ausländischen Gast, der wegen seines politischen oder geschäftlichen Hintergrundes für China interessant ist, beim ersten Besuch in China der bestmögliche Eindruck vermittelt. Ein Höchstmaß an Aufmerksamkeit zu zeigen und dafür das Vertrauen des anderen zu gewinnen, erscheint dem Chinesen wesentlich für den Aufbau einer für ihn lohnenden Beziehung. Förderlich für den Einstand von Herrn Furler in China dürfte auch gewesen sein, daß die Degussa wegen der Besonderheit ihres weitgespannten Produktionsprogramms in chinesischen Wirtschafts- und Finanzkreisen in hohem Ansehen steht.

Eine ähnliche „Vorzugsbehandlung“ haben vor Herrn Furler zahlreiche andere Persönlichkeiten erfahren; es sei hier nur ein weiterer Besucher aus jüngster Zeit genannt, nämlich Herr Paul D. Hörth, Vorstandsmitglied der Investitions- und Handelsbank in Frankfurt, der Ende 1967 ebenfalls China zum ersten Mal besuchte.

Repräsentanten aus „Westdeutschlands“ Wirtschaftsleben sind in Peking seit Jahren gern gesehene Gäste; einmal, weil trotz gelegentlicher kleinerer Enttäuschungen die „Westdeutschen“ als geschäftlich verlässlich gelten, zum anderen, weil – unbeschadet schwankender taktischer Überlegungen unter dem Gesichtspunkt der Tagespolitik – in der Vorstellung der Chinesen „Westdeutschland“ auch politisch ein interessanter Faktor ist und bleibt.

2) „Vorteilhafte Finanzlage“ Chinas

Die zum Teil beträchtlichen Störungen, welche die Kulturrevolution im chinesischen Wirtschaftsablauf der beiden letzten Jahre verursachte, haben die Euphorie zahlreicher westlicher Handelspartner Chinas spürbar gedämpft. Den Chinesen ist diese Entwicklung nicht verborgen geblieben. Ihr Bestreben, in westlichen Augen unverändert zahlungsfähig und zahlungswillig, worauf sie immer sehr stolz waren, zu erscheinen, ist heute doppelt verständlich. Ihre Versicherung, über reichliche Devisenvorräte zu verfügen, muß sicher vor dem Hintergrund der auch dem Ausland bekannt gewordenen Vorgänge im chinesischen Wirtschaftsleben gesehen werden. Abt. II teilt die Auffassung des Generalkonsulats Hongkong über die Grenzen der chinesischen Außenhandelskapazität jetzt und in naher Zukunft.

3) „Formellere Handelsbeziehungen“ Deutschland – China

Herr Furler hat hier nur seine persönliche Ansicht ausgesprochen, ohne sich, auch nur andeutungsweise, auf eine entsprechende Äußerung von chinesischer Seite berufen zu können.

Nach hier vorliegenden Informationen scheinen die Chinesen im Verhältnis zu uns bis auf weiteres nur an der ungeschmälernten Fortführung des Wirtschaftsaustauschs interessiert zu sein.

Wegen des ihnen gegenwärtig ungelegenen politischen Aspekts, den eine Formalisierung dieses Handelsaustauschs zwangsläufig mit sich bringen würde, lehnen sie jeden Gedanken an eine fixierte Regelung ab. Wie die Erfahrung seit 1958 zeigt, kann auch nach unserer Auffassung der deutsch-chinesische Handel zum Nutzen beider auf rein privater Basis abgewickelt werden.

Das von Peking gegenwärtig herausgestellte politische Desinteresse an der Bundesrepublik kommt uns eher zustatten: Wenn wir für die Pflege unseres China-Geschäfts bis auf weiteres ohne formelle Vereinbarung mit Peking auskommen, kann uns dies aus übergeordneten Überlegungen unserer Außenpolitik gegenwärtig nur recht sein. Es wäre ohnehin, bei Kenntnis der chinesischen Mentalität, psychologisch eine grobe Fehlleistung, bei den Chinesen den falschen Eindruck aufkommen zu lassen, daß wir uns von ihrem Desinteresse an uns getroffen fühlten.

Abt. II möchte außerdem eindringlich vor Spekulationen warnen, wie sie in jüngster Zeit mehrfach in Deutschland angestellt wurden, mit dem Ausspielen einer sogenannten chinesischen Karte auf Moskau Eindruck machen zu wollen. Von der Aussichtslosigkeit eines solchen Unternehmens gegenüber der Sowjetunion einmal abgesehen, wäre nichts abwegiger als die Annahme, daß die Chinesen sich von uns für ein politisches Spiel gegen dritte Staaten mißbrauchen lassen könnten.

Abt. II empfiehlt, daß der Herr Staatssekretär Herrn Furler zu einem Gespräch über seine Eindrücke aus China empfängt, wenn Herr Furler darum nachsuchen sollte. Dies gäbe auch Gelegenheit, Herrn Furler etwas zu ernüchtern.

Entwurf eines Antwortbriefes an Herrn von Heyden, Hongkong, ist beigelegt.⁴

Hiermit Herrn Staatssekretär⁵ mit der Bitte um Kenntnisnahme und Zustimmung vorgelegt.

Sahn

VS-Bd. 2821 (I B 4)

⁴ Dem Vorgang beigelegt.

Mit Schreiben vom 5. Juli 1968 teilte Staatssekretär Duckwitz Generalkonsul von Heyden mit, daß er sich „bezüglich der tatsächlichen Situation im chinesischen Außenhandel und namentlich auch der Möglichkeiten im deutschen China-Geschäft“ der Bewertung des Generalkonsuls anschließe. Immerhin werde chinesisches Interesse am Wirtschaftsaustausch mit der Bundesrepublik deutlich, das sich „in diesem Bereich der deutsch-chinesischen Austauschbeziehungen“ mit demjenigen der Bundesrepublik decke. Vgl. VS-Bd. 2821 (I B 4), B 150, Aktenkopien 1968.

⁵ Hat Staatssekretär Duckwitz am 6. Juli 1968 vorgelegen.

216

Botschafter Blankenhorn, London, an das Auswärtige Amt**Z B 6-1-14108/68 VS-vertraulich**
Fernschreiben Nr. 1298**Aufgabe: 5. Juli 1968, 17.15 Uhr**
Ankunft: 5. Juli 1968, 19.03 Uhr

Betr.: Engere europäische Zusammenarbeit innerhalb der NATO

Das britische Interesse an einer engeren Zusammenarbeit der Europäer in Verteidigungsfragen, das vor allem in der Unterhausrede des Verteidigungsministers Healey vom 4. März (vgl. Drahtbericht Nr. 431 vom 5.3.)¹ zum Ausdruck gekommen ist, wird jetzt von der britischen Regierung mit größerer Zurückhaltung verfolgt. Außenminister Stewart hat in Reykjavik darauf verzichtet, auf diese Frage einzugehen.² Auch im britischen Parlament ist das Thema in letzter Zeit nicht mehr erwähnt worden.

Im Foreign Office wird diese deutlich spürbare Zurückhaltung gegenüber einem Konzept, das noch vor wenigen Monaten von den Briten als eine konstruktive und praktische Idee besonders herausgestellt worden war, damit erklärt, daß die britischen Vorstellungen gerade von deutscher Seite nicht ermutigt worden seien. Bundesminister Schröder habe auf der Konferenz der NATO-Verteidigungsminister im Mai 1968³ Healey zu einem vorsichtigen Vorgehen geraten, weil sonst die im amerikanischen Kongreß vorhandenen Tendenzen zu Truppenabzügen aus Europa zusätzlichen Auftrieb erhalten könnten.

Auf britischer Seite habe man Verständnis für diese Bedenken. Man sei allerdings keineswegs sicher, daß die Bildung eines „European caucus“ innerhalb der NATO vom amerikanischen Kongreß tatsächlich zum Anlaß für massive Truppenreduktionen genommen werden würde. Man halte es im Gegenteil für möglich, daß eine Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit die Amerikaner vor übereilten einseitigen Schritten abhalten werde. Eine wachsende und sichtbare Bereitschaft der Europäer, größere Verantwortung für die Sicherheit ihrer Länder zu übernehmen, würde die Position der amerikanischen Regierung gegenüber dem Kongreß eher stärken und ihr das Argument in die Hand geben, daß eine hoffnungsvolle und gerade auch im amerikanischen Interesse liegende Entwicklung in Europa nicht durch bruske Entscheidungen Washingtons gestört werden sollte.

Unser Gesprächspartner im Western Organisations Department des Foreign Office betonte jedoch, daß die britische Regierung gleichwohl den deutschen Bedenken Rechnung tragen werde. Eine engere europäische Zusammenarbeit im

¹ Botschafter Blankenhorn berichtete, der britische Verteidigungsminister habe „sehr viel prononcierter als in früheren Erklärungen das britische Interesse an einer engeren europäischen Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen“ und insbesondere „an einer multilateralen Kooperation der Europäer bei der Waffenentwicklung und -produktion“ betont. Vgl. VS-Bd. 1391 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1968.

Für einen Auszug aus der Rede von Healey vgl. Dok. 20, Anm. 6.

² Zu den Ausführungen des britischen Außenministers auf der NATO-Ministerratstagung am 24. Juni 1968 vgl. Dok. 204.

³ Die Tagung der NATO-Verteidigungsminister fand am 10. Mai 1968 in Brüssel statt.

Rahmen der NATO sei nur sinnvoll, wenn dabei Deutschland und Großbritannien – die in dieser Hinsicht wichtigsten Mächte – eng und vertrauensvoll zusammenwirkten. Die britische Regierung lege deshalb großen Wert darauf, ihr Vorgehen in dieser Frage mit der deutschen Regierung abzustimmen. Sie werde ohne vorherige Konsultation keine Initiative in der NATO ergreifen.

Nach dem Eindruck der Botschaft ist die in den letzten Wochen deutlich gewordene Zurückhaltung der britischen Regierung auch im Zusammenhang mit dem vorläufigen Scheitern des britischen Beitrittsgesuchs zu der EG zu sehen. Die verteidigungspolitische Zusammenarbeit der Europäer ist ein wichtiger Punkt der Benelux-Vorschläge⁴, die von der britischen Regierung zunächst aktiv und demonstrativ unterstützt worden sind. Inzwischen zeichnet sich hier jedoch eine vorsichtiger Beurteilung dieser Initiative ab. Offenbar wachsen bei der britischen Regierung die Zweifel, ob eine Forcierung der Benelux-Vorschläge im jetzigen Zeitpunkt nützlich wäre. Gleichzeitig scheint die Auffassung an Boden zu gewinnen, daß es in der jetzigen Phase für Großbritannien richtiger sei, europäische Initiativen bzw. eine Beteiligung an europäischen Projekten, soweit nicht spezifische Interessen auf dem Spiele stehen, vorerst zurückzustellen und in der gesamten Europapolitik freie Hand zu behalten. Unter diesen Umständen ist zu erwarten, daß die Briten zwar die Pläne für die gemeinsame europäische Entwicklung und Produktion eines Kampfflugzeuges⁵ weiterverfolgen, gegenüber weiterreichenden Plänen für eine europäische Zusammenarbeit aber eher [mit] Zurückhaltung reagieren werden.

[gez.] Blankenhorn

VS-Bd. 2744 (I A 5)

⁴ Zum Memorandum der Benelux-Staaten vom 19. Januar 1968 vgl. Dok. 22, Anm. 11.

⁵ Das „Neue Kampfflugzeug“ sollte gemeinsam von der Bundesrepublik, Belgien, Großbritannien, Italien, Kanada und den Niederlanden entwickelt werden. Vgl. dazu die Meldung „London beteiligt sich an „NKF“-Entwicklung“; DIE WELT, Nr. 165 vom 18. Juli 1968, S. 5.

217

Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Bock**L 1 - 88.00-122/68 VS-vertraulich****8. Juli 1968¹**

Betr.: Zwischenaufenthalt des irischen Außenministers Aiken am 30. Juni d. J.
in Frankfurt;
hier: Gesprächsinhalt

In dem Gespräch mit Außenminister Aiken, das in gelockerter Form während eines ausgedehnten ländlichen Mittagessens unter freiem Himmel stattfand, hat er folgende Fragen mit mir in Gegenwart von Generalsekretär McCann und Botschafter Kennedy erörtert:

- Bedeutung der Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrages durch die Schwellenmächte, insbesondere Bundesrepublik –
- innenpolitische Lage in der Bundesrepublik, insbesondere Möglichkeiten der Wahlrechtsreform², wobei Aiken die große Ähnlichkeit der Probleme für Irland und die Bundesrepublik erläuterte –
- außenpolitische Erklärung Gromykos³, Beurteilung durch uns, Zusammenhang mit Maßnahmen Ostberlins⁴; Rolle der DDR gegenüber Moskau und osteuropäischen Ländern –
- europäische Einigung, insbesondere mögliche deutsche Initiative zur Überwindung gegenwärtiger Stagnation in Frage des Beitritts Großbritanniens, Irlands und skandinavischer Länder.

Zum Thema NV-Vertrag, das ihn naturgemäß besonders auf dem Flug zur Unterzeichnung in Moskau⁵ und wegen der aktiven Rolle beschäftigte, die er seit 1958/59 im Zusammenhang mit dem Teststopp-Abkommen⁶ gespielt hat, fragte Aiken nach den Aussichten und dem Zeitbedarf für die Bundesrepublik zur

¹ Durchdruck.

Vortragender Legationsrat I. Klasse Bock leitete die Aufzeichnung über Staatssekretär Duckwitz Bundesminister Brandt zu und übermittelte die Einladung des irischen Außenministers Aiken an Brandt, „zu einem wirklichen Erholungsurlaub“ oder auch „für ein verlängertes Wochenende“ nach Irland zu kommen. Vgl. die Aufzeichnung vom 9. Juli 1968; VS-Bd. 8523 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1968.

² Zu den Überlegungen hinsichtlich einer Reform des Wahlrechts in der Bundesrepublik vgl. Dok. 75, Anm. 5.

³ Am 27. Juni 1968 äußerte sich der sowjetische Außenminister vor dem Obersten Sowjet u. a. über die Notstandsgesetzgebung in der Bundesrepublik, die „in vielerlei Hinsicht eine Kopie jener Gesetze [sei], die in Deutschland kurz vor dem Zweiten Weltkrieg erlassen worden waren“. Zur „neuen Ostpolitik“ der Bundesregierung führte er aus, sie wirke „keineswegs verlockend auf die Völker, besonders auf diejenigen, denen diese Politik gilt“. Wenn es nämlich „an der Ostpolitik Westdeutschlands etwas Neues gibt, so nur ein noch größeres Maß an Feindschaft gegen die sozialistischen Länder, der Wunsch, mit raffinierten Methoden ihrer Einheit zu schaden.“ Vgl. DzD V/2, S. 899 f.

⁴ Zu den Regelungen der DDR vom 11. Juni 1968 für den Reise- und Transitverkehr vgl. Dok. 187, Anm. 2.

⁵ Der irische Außenminister Aiken unterzeichnete das Nichtverbreitungsabkommen am 1. Juli 1968 in Moskau.

⁶ Für den Wortlaut des Teststopp-Abkommens vom 5. August 1963 vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1963, S. 291–293. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1963, D 407 f.

Unterzeichnung und Ratifizierung. Ich habe ihm in großen Zügen die Hauptprobleme dargestellt, die sich für uns stellen, und als entscheidenden Punkt den Inhalt und die Verbindlichkeit der von der US-Regierung anlässlich der Ratifizierungsdebatte im Kongreß zu gebenden Interpretationen⁷ genannt; wenn diese hinreichende Sicherheitsgarantien enthielten, Hindernisse für den Fortgang des Zusammenschlusses Westeuropas ausräumten und solchen Interpretationen von sowjetischer Seite nicht ausdrücklich widersprochen werden würde, so würden wir den Inhalt der Interpretationen als hinreichend verbindlich ansehen können, um uns die Unterschrift ohne Preisgabe vitaler deutscher und europäischer Interessen leisten zu können. Die Frage der Vereinbarkeit der Kontrollkompetenzen von EURATOM und denjenigen der IAEA zeichne sich als lösbar ab, jedoch müsse hierzu die EURATOM-Kommission noch Stellung nehmen.⁸

Zu Aikens Frage nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung habe ich gesagt, dies könne sehr wohl bis Ende des Jahres dauern; nicht nur wegen der Prozedur, die zur Klärung der EURATOM-Frage Zeit brauche, sondern vor allem deshalb, weil eine Unterschrift unserer Koalitionsregierung eine Einigung der beiden Koalitionspartner schon für die Unterschrift und damit praktisch die Vornahme des Prozesses der Auseinandersetzung erfordere, wie er bei einer Mehrheitsregierung erst für die Ratifizierung erforderlich sei.

Wann mit der Ratifizierung zu rechnen sei, hänge daher im wesentlichen von den Auseinandersetzungen um die Unterzeichnung ab; ich erinnerte Aiken dabei an die Äußerung des Bundeskanzlers, wonach die Ratifizierung noch in dieser Legislaturperiode fraglich sei.

An diesem Punkt des Gesprächs gab Aiken den eindringlichen Hinweis, die Bundesregierung dürfe, wie lange sie auch für ihre Entscheidung brauche, kein „Vacuum abwartenden Schweigens“ entstehen lassen, weil sie sonst der Propaganda aus Moskau, Ostberlin und Warschau die willkommene Waffe in die Hand drücke, mit der die Glaubwürdigkeit der deutschen Friedens- und Entspannungspolitik in Osteuropa, aber auch bei den Neutralen und in der Drit-

⁷ Der amerikanische Außenminister Rusk legte Präsident Johnson am 2. Juli 1968 einen Bericht über das Nichtverbreitungsabkommen vor, dem unter der Überschrift „Questions on the Draft Non-Proliferation Treaty Asked by U.S. Allies Together With Answers Given by the United States“ die amerikanischen Interpretationen zur Weitergabe nuklearen Materials, zu Konsultationen und Planungen der nuklearen Verteidigung innerhalb der NATO, zur Stationierung amerikanischer Nuklearwaffen auf dem Territorium nichtnuklearer NATO-Mitgliedstaaten sowie zur europäischen Einigung beigelegt waren. Für den Wortlaut vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1968, S. 477 f.

Am 10. Juli 1968 führte Rusk im Auswärtigen Ausschuß des amerikanischen Senats dazu aus, daß den NATO-Mitgliedstaaten mitgeteilt worden sei, das Nichtverbreitungsabkommen regule lediglich das, was verboten sei: „It does not deal with, and therefore does not prohibit, transfer of nuclear delivery vehicles or delivery systems, or control over them to any recipient, so long as such transfer does not involve bombs or warheads. It does not deal with Allied consultations and planning on nuclear defense so long as no transfer of nuclear weapons or control over them results. It does not deal with arrangements for deployment of nuclear weapons within Allied territory, as these do not involve any transfer of nuclear weapons or control over them unless and until a decision were made to go to war, at which time the treaty would no longer be controlling. And it does not deal with the problem of European unity and would not bar succession by a new federated European state to the nuclear status of one of its former components.“ Vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1968, S. 495. Für den deutschen Wortlaut der Ausführungen von Rusk vgl. EUROPA-ARCHIV 1970, D 5–7 (Auszug).

⁸ Zur Stellungnahme der EG-Kommission vom 11. Juli 1968 vgl. Dok. 219, Anm. 19.

ten Welt gefährlich unterminiert werden könne (siehe hierzu den vorab vorgelegten Vermerk vom 1. Juli, der vom Herrn Staatssekretär dem Chef des Bundeskanzleramtes und Bundesminister Wehner zugeleitet worden ist⁹).

Zur innenpolitischen Lage in der Bundesrepublik – deren Erörterung sich aus der Frage Unterzeichnung und Ratifizierung des NV-Vertrages von selbst ergab und an der Außenminister Aiken auch nach früheren Berichten immer besonderes Interesse zeigte – war er hauptsächlich an den Aussichten für die Einführung eines Mehrheitswahlsystems interessiert. Er plädierte mit großer Verve für ein klares Mehrheitswahlrecht, das allein die Gewähr böte, Regierungen zu bilden, die man auf ihre Verantwortung auch festnageln könne, während dies bei Koalitionsregierungen nicht der Fall sei. Der Sinn eines demokratischen Wahlrechts sei nach seiner Meinung nicht in erster Linie, das Spektrum der verschiedenen politischen Tendenzen in einem Land möglichst gerecht widerzuspiegeln, sondern eben klar verantwortliche Regierungen zu ermöglichen. Das Problem sei in Irland übrigens überraschend ähnlich wie in der Bundesrepublik.

Ich habe Außenminister Aiken mit lebhafter Unterstützung von Botschafter Kennedy, der sich [als] gut unterrichtet erwies, in Grundzügen die Überlegungen für ein modifiziertes Mehrheitswahlrecht in Dreier- bzw. Viererwahlkreisen zu erläutern versucht und ihn (als meine persönliche Meinung) darauf aufmerksam gemacht, daß ein radikaler Übergang von dem traditionellen Proporzsystem in Deutschland zu einem reinen Mehrheitswahlssystem ein doch wohl zu schmerzhafter Schnitt sein würde in einer Gesellschaft, die wie die deutsche so ausgeprägt pluralistisch sei; auch sei es mir zweifelhaft, ob es richtig sei, durch ein radikales Mehrheitssystem zwar die NPD auszuschalten, aber gleichzeitig auch die Liberalen (FDP) von der politischen Bühne verschwinden zu lassen; schließlich sei es (mir persönlich) auch nicht wohl bei dem Gedanken, daß dann im westlichen Teil des geteilten Deutschlands die Bildung einer legalen, die demokratische Grundordnung akzeptierenden kommunistischen Partei als Konkurrenz zur separatistischen SED undenkbar gemacht werde.

Aiken hakte bei der „Eliminierung der Liberalen“ ein und entwickelte mir seinen Standpunkt, man müsse diese eben dazu zwingen, sich entweder für die „Tories“ oder für „Labour“ zu entscheiden; beide politischen Grundrichtungen, die im westlichen Europa nun einmal die politische Szene bestimmten und abwechselnd an der Macht seien, böten genügend Raum für Einfluß und aktive Beteiligung liberaler Politiker (Beispiel England), und deshalb sei er für den radikalen Schnitt.

⁹ Vortragender Legationsrat I. Klasse Bock gab die Ansicht des irischen Außenministers Aiken weiter, die Bundesregierung dürfe „in Osteuropa nicht den Eindruck aufkommen lassen, als betreibe sie eine Verzögerungstaktik. Wir müßten, so meinte er wörtlich, unbedingt ein Vakuum des abwartenden Schweigens vermeiden, weil dies der willkommene Anlaß für Moskau und Ostberlin sei, die in ganz Osteuropa – sogar in Polen – im Schwinden begriffene Furcht vor atomaren Ambitionen und einer auf Stärke begündeten deutschen Politik der Änderung der bestehenden Lage“ erneut anzuheizen: „Die Folge wäre ganz offensichtlich, daß sich unsere recht guten Aussichten auf die Durchsetzung unserer Entspannungspolitik wieder verringern würden.“ Vgl. VS-Bd. 8523 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1968.

Staatssekretär Duckwitz leitete diese Aufzeichnung am 2. Juli 1968 Staatssekretär Carstens, Bundeskanzleramt, sowie Bundesminister Wehner zu. Vgl. VS-Bd. 8523 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1968.

Es wäre überdies daran zu denken, daß die beiden großen Parteien bei der Einigung über ein klares Mehrheitswahlrecht ein „Abkommen“ mit den Liberalen träfen, das ihnen diejenige Zahl von Sitzen im Parlament garantiere, die sie vor Änderung des Wahlrechts gehabt hätten, und zwar so auf die beiden verbleibenden Parteien verteilt, wie es deren Sitzverhältnis nach dem Ausgang der Mehrheitswahl entspreche. Aiken empfahl mir die Lektüre des Buches von Dr. Hermens „Europe between Democracy and Anarchy“¹⁰, das er als das beste und umfassendste zum Thema Wahlsystem bezeichnete.

Zur außenpolitischen Erklärung Gromykos vom 27. Juni, deren vollen Wortlaut er in englischer Übersetzung offenbar (ebenso wie wir) zu diesem Zeitpunkt noch nicht hatte, haben er und Generalsekretär McCann mir gegenüber keinen Kommentar gegeben, aber gefragt, was wir davon hielten. Ich habe kurz die vorläufige Stellungnahme des Regierungssprechers vom 28. Juni¹¹ wiedergegeben unter Hinweis darauf, daß auch wir den vollen Text bisher nur in russischer Fassung aus „Prawda“ und „Iswestija“ hätten¹² und darauf hingewiesen, daß wir die Erklärung für bedeutsam hielten und sie sehr sorgfältig auf Ansatzpunkte, vor allem für die Fortsetzung des Gesprächs über Gewaltverzicht, prüfen würden.

Aiken hatte mich gleich nach der Ankunft nach der Behinderung des Zugangs zu Berlin gefragt, deren praktische Auswirkungen ich ihm kurz erläuterte. Er kam nun hierauf mit der Frage zurück, ob diese Maßnahmen Ulbrichts den Zweck hätten, uns die Unterschrift unter den NV-Vertrag so schwer wie möglich zu machen. Ich bejahte dies als einen der mit dem Timing der Maßnahmen verfolgten taktischen Zwecke (u. a. auch Störung des Jugoslawienbesuchs des Herrn Bundesministers¹³), wenn auch das „strategische“ Hauptziel der Maßnahmen sei, die „Souveränität“ der DDR um ein weiteres Stück auszubauen.

Die weitere Frage Aikens, wie wir die Rolle Moskaus hierbei beurteilten, habe ich dahingehend beantwortet, daß Art und Umfang der Behinderungsmaßnahmen zweifellos die Zustimmung Moskaus hätten und ohne diese vom Ostberliner Regime weder getroffen noch selbständig erweitert werden könnten. Die Erklärung Gromykos enthalte in der zusammengefaßten Inhaltsangabe, die

¹⁰ Vgl. Ferdinand Aloys HERMENS: *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, Notre Dame 1941.

¹¹ Der stellvertretende Regierungssprecher Ahlers äußerte am 28. Juni 1968, der sowjetische Außenminister Gromyko habe die Ostpolitik der Bundesregierung „wieder einmal falsch interpretiert“. Vgl. den Artikel „Kiesinger weist Gromykos Vorwürfe zurück“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, Nr. 148 vom 29. Juni 1968, S. 1.

¹² Für den Wortlaut der Rede des sowjetischen Außenministers vgl. PRAWDA, Nr. 180 vom 28. Juni 1968, S. 3 f.

Am 10. Juli 1968 teilte Vortragender Legationsrat I. Klasse Blumenfeld dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung mit, daß das Auswärtige Amt sich vergeblich um eine deutsche Übersetzung der Rede bemüht habe, „weil TASS angeblich keine vollständige deutsche Übersetzung zur Verfügung gestellt und die deutschen Nachrichtenagenturen keine angefertigt hatten. Lediglich die sowjetische Botschaft stellte am 28.6.1968 auf Anforderung den von TASS verbreiteten russischen Text des Deutschland und Europas betreffenden Passus zur Verfügung.“ Eine vollständige russische Fassung habe am 1. Juli 1968, eine englische Übersetzung erst am 4. Juli 1968 vorgelegen. Vgl. Referat II A 4, Bd. 772.

¹³ Bundesminister Brandt besuchte Jugoslawien vom 12. bis 14. Juni 1968. Zu den Gesprächen mit dem jugoslawischen Außenminister Nikezić am 13. Juni und Staatspräsident Tito am 14. Juni 1968 vgl. Dok. 190 und Dok. 194.

wir von unserer Botschaft Moskau soeben erhalten hätten¹⁴, allerdings nichts, was auf einen gezielten sowjetischen Versuch hindeute, unseren Beitritt zum NV-Vertrag zu erschweren. Wenn dies sich nach Studium des vollen Textes der Gromyko-Erklärung bestätigen sollte, so könne man in etwa folgendes sagen: Bei aller Unterstützung, die Moskau der internationalen Affirmierung der DDR gewährt, und bei allem, was es tut, um der Stellung der Bundesrepublik in Europa und in der Welt Abbruch zu tun, insbesondere ständig ihre Politik des friedlichen Ausgleichs zu diskreditieren, scheint das Interesse Moskaus an der Bindung der Bundesrepublik an den NV-Vertrag zur Zeit den Vorrang vor anderen Zielen und Zwecken der sowjetischen Deutschland- und Europapolitik zu haben; dies schlosse aber keineswegs aus, daß Moskau dem SED-Regime einen erheblichen Spielraum lasse, um uns durch Aktionen aller Art zu einem harten Kurs zu provozieren, der wiederum unsere wachsende, vom „harten Kern“ des sozialistischen Lagers als gefährlich angesehene Attraktivität für die osteuropäischen Länder vermindern würde.

Aiken nickte mehrfach mit nachdrücklicher Zustimmung und wiederholte dann fast beschwörend seinen Hinweis, wir dürften dieser Taktik Moskaus und Ostberlins nicht durch ein „Vacuum abwartenden Schweigens“ in die Hand arbeiten. Botschafter Kennedy warf ein, ein wichtiger osteuropäischer Diplomat habe ihm gegenüber einmal die Rolle der DDR gegenüber den osteuropäischen Ländern mit einem Korken auf einer Flasche bezeichnet, deren Inhalt unter starkem Druck stehe und herauswolle; man könne sich eigentlich kaum vorstellen, daß der Korken noch lange halten werde. Meinen Einwurf, es handele sich wohl leider um eine Sektflasche, deren Korken selbst dann ziemlich lange halte, wenn der Sekt warm geworden sei, weil der Korken mit einem festen Draht aus Moskau versehen sei, quittierte Außenminister Aiken mit dem Ausspruch, es bleibe uns nichts anderes übrig, als den Draht aufzuschmelzen.

Zum Problem der Erweiterung der europäischen Gemeinschaften, das von irischer Seite nicht angeschnitten wurde, habe ich im Auftrag des Herrn Bundesministers an ein Gespräch angeknüpft, das er mit Außenminister Aiken während der letzten Sitzung des Ministerkomitees des Europarats¹⁵ hatte. Gegenstand dieses Gesprächs war die etwaige Möglichkeit, in Anknüpfung an das Projekt einer Europäischen Zahlungsunion (EPU¹⁶) von Ende der vierziger/Anfang der fünfziger Jahre sowohl England wie Frankreich angesichts ihrer prekären monetären Lage für ein Arrangement zu interessieren, und dieses konvergierende Interesse könne möglicherweise als Hebel zur Überwindung der französischen Widerstände gegen den Beitritt Englands nutzbar gemacht werden.

Aiken, der an dem früheren Projekt einer EPU sehr stark engagiert war (und in Erinnerung hieran nach einem weiteren Kognak und einem weiteren Bocksbeutel verlangte), griff das Thema sofort auf, schilderte mir seine aktive Beteiligung im Europarat und später in der OEEC an diesem Projekt, seine Gespräche hierüber mit Keynes, und war über die Mitteilung, daß der Herr Bundesminister eine solche Initiative erwäge, dermaßen erfreut, daß ich ihn und seine

¹⁴ Vgl. den Drahtbericht Nr. 917 des Botschafters Allardt, Moskau, vom 29. Juni 1968; VS-Bd. 4336 (II B 1); B 150, Aktenkopien 1968. Für einen Auszug vgl. Dok. 296, Anm. 5.

¹⁵ Das Ministerkomitee des Europarats tagte am 6. Mai 1968 in Straßburg.

¹⁶ European Payments Union.

beiden Landsleute eindringlich darauf hinweisen mußte, daß dies eine ganz persönliche Mitteilung an den irischen Außenminister sei und der Gedanke von uns noch mit keiner EWG-Regierung, und auch nicht mit der britischen, son- diert, geschweige denn erörtert worden sei. Außenminister Aiken sagte mir Dis- krektion zu und ließ noch auf der Treppe ins Flugzeug von diesem Thema nicht ab. McCann sagte mir beim Abschied, ich hätte damit einen Punkt berührt, bei dem Aikens Erinnerung immer mit ihm durchgehe.

gez. Bock

VS-Bd. 8523 (Ministerbüro)

218

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Sahn

II A 1 - 83.10-1100/68 geheim

9. Juli 1968¹

Betr.: Neue Regelung für den deutschen Zivilverkehr nach Berlin

4 Anlagen²

Bei dem Vierertreffen am 23.6.1968 in Reykjavik³ erteilten die Außenminister der Bonner Vierergruppe mehrere Aufträge im Zusammenhang mit den gegen- wärtigen und künftigen Maßnahmen der DDR gegen den Berlinzugang. Einer dieser Aufträge bestand darin, die Möglichkeit neuer Regelungen für den deut- schen Zivilverkehr nach Berlin zu prüfen und entsprechende Empfehlungen den vier Regierungen zuzuleiten.

Die Bonner Vierergruppe beschloß am 27.6., daß die deutsche Seite ein Papier über den Gedanken des Bundesaußenministers (Pauschalabgeltung für die Be- nutzung der Verbindungswege zu Lande und zu Wasser) und über die Anre- gung von Außenminister Rusk (Errichtung einer Paritätischen Kommission bei- der Teile Deutschlands zur Regelung des deutschen Zivilverkehrs mit Berlin und der Nachrichtenverbindungen innerhalb Deutschlands) vorbereiten solle. Es wurde ferner vereinbart, daß die amerikanische Seite eine Diskussionsun- terlage über die Praktikabilität des Plans von 1962 der Errichtung einer inter- nationalen Zugangsbehörde über Berlin⁴ fertigt.⁵

¹ Durchschlag als Konzept.

Die Aufzeichnung wurde vom Vortragenden Legationsrat van Well konzipiert.

² Dem Vorgang beigelegt. Vgl. Anm. 6-9.

³ Zum Gespräch des Bundesministers Brandt mit den Außenministern Rusk (USA) und Stewart (Großbritannien) sowie dem französischen Botschafter bei der NATO in Brüssel, Roger Seydoux, am 23. Juni 1968 vgl. Dok. 203.

⁴ Der Vorschlag einer internationalen Zugangsbehörde für Berlin (West) war Bestandteil der „draft principles“, die die amerikanische Regierung ihren Verbündeten am 9. April 1962 in Vorbereitung amerikanisch-sowjetischer Sondierungsgespräche über die Deutschland- und Berlin-Frage unter- breitete und die außerdem Vorschläge zur Lösung der Deutschland-Frage, zur Nichtverbreitung nuklearer Waffen und zu Nichtangriffsvereinbarungen enthielten. Die Bundesregierung stimmt

Als Anlage 1 wird der deutsche Entwurf einer Note der drei Westmächte an die Sowjetunion betreffend den „Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland für eine Übergangsregelung des Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehrs zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“ vorgelegt.⁶

Als Anlage 2 ist der Entwurf des „Vorschlags der Bundesrepublik Deutschland für eine Übergangsregelung des Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehrs zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“ beigelegt.⁷

Als Anlage 3 wird der amerikanische Entwurf einer Diskussionsunterlage über eine internationale Zugangsbehörde vorgelegt.⁸

Als Anlage 4 folgt die deutsche Stellungnahme zur Frage der Praktikabilität einer solchen internationalen Zugangsbehörde.⁹

Der Vorschlag für eine Übergangsregelung des Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehrs ist so ausgestaltet, daß das Viermächtedach erhalten bleibt, die völkerrechtliche Anerkennung eines zweiten souveränen deutschen Staates nicht impliziert und die bisherige Rechtsgrundlage des Berlinzugangs nicht beeinträchtigt wird. Der Vorschlag zur Errichtung einer solchen Paritätischen Kommission scheint heute realistischer als 1962, als entsprechende Überlegungen schon einmal angestellt wurden. Heute ist auf seiten der Bundesregierung

Fortsetzung Fußnote von Seite 855

während eines Besuchs des amerikanischen Außenministers Rusk vom 21. bis 23. Juni 1962 in der Bundesrepublik einer geänderten Fassung der „draft principles“ zu, wobei allerdings Bedenken gegen eine gleichberechtigte Beteiligung von Vertretern aus der DDR an der Zugangsbehörde für Berlin (West) erhoben wurde.

⁵ Darüber hinaus beschloß die Bonner Vierergruppe am 27. Juni 1968, daß hinsichtlich des Transits von Zivilpersonen und Gütern in Begleitung alliierter Truppen das betreffende Eventualfallpapier überprüft und gegebenenfalls angepaßt werden sollte. Die Botschaften der drei Westmächte übernahmen die Ausarbeitung eines Vorschlags, „wie, nachdem die Bundesrepublik für die wirtschaftliche Lebensfähigkeit Berlins große Beiträge geleistet hat, nunmehr auch die Verbündeten das ihrige hierzu tun könnten“. Zudem sollte ein gemeinsamer Rechtsstandpunkt hinsichtlich des Verhältnisses des Landes Berlin zum Bund entwickelt werden. Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats van Well vom 28. Juni 1968; VS-Bd. 10057 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1968.

⁶ Dem Vorgang beigelegt. Vgl. VS-Bd. 4384 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1968.

⁷ Dem Vorgang beigelegt. Vorgeschlagen wurde ein Abkommen zwischen den Regierungen der Bundesrepublik und der DDR über die Einrichtung einer Paritätischen Kommission, um „gemeinsam ein Programm zu entwerfen und zu verwirklichen, das die Probleme der Spaltung Deutschlands im Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehr zu beheben geeignet ist“, und um „eine sachgemäße Vertretung in internationalen Angelegenheiten“ sicherzustellen. Die Bundesregierung erklärte sich zudem zur Kostenerstattung für die Benutzung der Verbindungswege nach Berlin (West) sowie für die Mehrleistungen der DDR im Post- und Fernmeldeverkehr bereit. Vgl. VS-Bd. 4384 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1968.

⁸ Dem Vorgang beigelegt. Vgl. VS-Bd. 4384 (II A 1).

⁹ Dem Vorgang beigelegt. Referat II A 1 führte gegen das Projekt einer internationalen Zugangsbehörde aus drei Vertretern des Westens (Frankreich, Großbritannien und USA), drei des Ostens (UdSSR, Polen und CSSR) und drei neutralen Mitgliedern (Österreich, Schweiz, Schweden) sowie vier Sachverständigen aus der Bundesrepublik und der DDR u. a. an: „Die originären und festgefügtten Rechte und Pflichten unserer Verbündeten in bezug auf Berlin würden durch vertragliche – und damit kündbare – Vereinbarungen ersetzt; die Sowjets und Pankow könnten eine solche Vereinbarung benutzen, um die sofortige oder stufenweise Aufgabe der alliierten Rechte und Präsenz in West-Berlin voranzutreiben; die internationalen Organe würden Gefahr laufen, sehr schnell gelähmt und handlungsunfähig zu werden; die „essentials“ – freier Zugang, Lebensfähigkeit, Freiheit und alliierte Präsenz – wären auf die Dauer nicht gewährleistet“. Vgl. VS-Bd. 4384 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1968.

die Bereitschaft vorhanden, in innerdeutsche Regierungsverhandlungen einzutreten. Auf sowjetischer Seite besteht heute ein neues Interesse an der Erhaltung der Viermächtezuständigkeit für Berlin und Deutschland als Ganzes. Dies ergibt sich einmal aus der Wiederbelebung der Viermächtekontakte in dieser Frage, andererseits auch daraus, daß die sowjetischen Vertreter, insbesondere Botschafter Abrassimow, heute nicht mehr dieselben Hemmungen haben wie früher, über Angelegenheiten, die die DDR angehen, mit den Drei Mächten und mit uns zu sprechen.

Es war vorgesehen, das deutsche Papier zur Berlinzugangsfrage auf Ressortebene zwischen dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen und dem Bevollmächtigten des Landes Berlin beim Bund¹⁰ zu besprechen. Angesichts des besonderen politischen Charakters des beigelegten Vorschlags erscheint es jedoch angezeigt, daß der Herr Bundesminister die Sache unmittelbar mit dem Herrn Bundeskanzler, dem Herrn Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen¹¹ und dem Herrn Regierenden Bürgermeister¹² aufgreift. Alsdann könnte der Vorschlag der Bonner Vierergruppe unterbreitet werden.¹³

Hiermit über den Herrn Staatssekretär dem Herrn Bundesminister mit der Bitte um Zustimmung und Erörterung, wie vorgeschlagen, vorgelegt.

Sahn¹⁴

VS-Bd. 4384 (II A 1)

¹⁰ Dietrich Spangenberg.

¹¹ Herbert Wehner.

¹² Klaus Schütz.

¹³ Nach vorbereitenden Gesprächen des Bundesministers Brandt mit Bundeskanzler Kiesinger, Bundesminister Wehner und dem Regierenden Bürgermeister Schütz wurden am 24. Juli 1968 ein unveränderter Entwurf vom 23. Juli 1968 für die Note der drei Westmächte sowie ein überarbeiteter Entwurf vom 23. Juli 1968 für den Vorschlag einer Übergangsregelung des Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehrs zwischen der Bundesrepublik und der DDR an das Bundeskanzleramt, den Bevollmächtigten des Landes Berlin beim Bund sowie verschiedene Ressorts übermittelt. Vgl. VS-Bd. 4384 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1968.

Am 2. August 1968 teilte Staatssekretär Carstens, Bundeskanzleramt, Staatssekretär Duckwitz dazu mit: „Zu den Entwürfen (Stand: 23. Juli) für neue Regelungen im Berlin-Verkehr ist der Herr Bundeskanzler der Auffassung, daß wir vorsichtig und schrittweise vorgehen sollten. Deswegen sollte lediglich der Entwurf der Note an die Vierergruppe weitergeleitet, der Entwurf der innerdeutschen Vereinbarung aber vorerst zurückgestellt werden. Die Note wäre dahingehend zu ändern, daß die Drei Mächte der Sowjetunion vorschlagen, unter Verantwortung der Vier Mächte eine paritätische gesamtdeutsche Kommission einzurichten.“ Vgl. VS-Bd. 4384 (II A 1); B 150, Aktenkopien 1968.

¹⁴ Paraphe vom 9. Juli 1968.

Runderlaß des Ministerialdirektors Frank

I A 1 - 87.00/1 VS-NfD

9. Juli 1968¹

Fernschreiben Nr. 2813 Plurex

Aufgabe: 10. Juli 1968, 17.35 Uhr

Betr.: WEU-Ministerratstagung, Bonn 8./9. Juli 1968;
hier: Politische Konsultationen

I. WEU-Ministerratstagung begann am Vormittag des 8. Juli mit politischen Konsultationen, die nachmittags fortgesetzt wurden. Delegationsleiter: Bundesminister Brandt (Vorsitzender) – zeitweilig vertreten durch Staatssekretär Jahn – Harmel, Grégoire, Lord Chalfont, de Koster, Malfatti, Alphand.

II. Bundesminister Brandt setzte sich in seiner Begrüßungsansprache erneut für Verstärkung der WEU-Konsultationen ein. Eine Intensivierung dieser Konsultationen würde dem Bemühen um eine gemeinsame europäische Politik dienen. Gerade auch in der entscheidenden Frage der Friedenssicherung in Europa sollte das Forum der Ministerratstagungen genutzt werden, um zu klären und zur Erarbeitung gemeinsamer Gesichtspunkte beizutragen. Da Fragen der Rüstungskontrolle in den kommenden Jahren entscheidende Rolle in den Ost-West-Beziehungen spielen würden, sei es außerdem der Überlegung wert, inwieweit die Erfahrungen der WEU auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle für etwaige Rüstungskontrollvereinbarungen im Ost-West-Verhältnis verwertet werden könnten. Schließlich unterstrich Bundesminister Bedeutung der regelmäßigen Zusammenkünfte der Außenminister der WEU-Staaten, um – entsprechend dem Beschluß vom Juli 1963² – engen Kontakt zwischen den Sechs und Großbritannien zu halten.

III. Beratungen des Vormittags waren dem sehr weit gefaßten Thema europäischer Friedensordnung (einschließlich Abrüstung, Sicherheitsfragen und Deutschlandfrage) gewidmet. Am Nachmittag wurden behandelt:

- 1) NV-Vertrag (europäische Aspekte),
- 2) Lage in Nigeria,
- 3) Berlin,
- 4) Lage in einigen Ländern Lateinamerikas (italienische Ausführungen zur Situation in Argentinien).

IV. 1) Die Erörterung des ersten Themas wurde durch deutschen Beitrag (vorgetragen von Staatssekretär Jahn) eingeleitet. Wesentliche Gesichtspunkte (vol-

¹ Der Runderlaß wurde vom Vortragenden Legationsrat I. Klasse Forster konzipiert.

Hat den Ministerialdirigenten Sahm und Caspari am 9. bzw. 10. Juli 1968 vorgelegen.

Hat Botschafter Schnippenkötter am 10. Juli 1968 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „[siehe] S. 6 und 8.“ Zu den Änderungen vgl. Anm. 9 und 21.

Hat Vortragendem Legationsrat Wilke am 10. Juli 1968 vorgelegen.

² Auf der Tagung am 10./11. Juli 1963 in Brüssel beschloß der EWG-Ministerrat, Großbritannien vierteljährliche Kontakte auf Ministerebene im Rahmen der WEU vorzuschlagen, „damit die sieben Mitgliedsländer im Laufe von Aussprachen eine Bestandsaufnahme der politischen und wirtschaftlichen Lage in Europa vornehmen können“. Vgl. BULLETIN DER EWG 9–10/1963, S. 35.

ler Text geht den Vertretungen gesondert zu³): Das Streben nach einer europäischen Friedensordnung ist in die weltweiten Bemühungen um Friedenssicherung eingebettet.

Wie die Erklärung Johnsons⁴, Kossygins⁵ und das sowjetische Memorandum⁶ zeigen, hat der Nichtverbreitungsvertrag die Diskussion über die vertikale Nichtverbreitung von Nuklearwaffen neu belebt. Diese Diskussion in Verbindung mit dem NATO-Vorschlag einer ausgewogenen, beiderseitigen Truppenverminderung in Europa⁷ sowie den deutschen Bemühungen um den Gewaltverzicht enthält Ansätze für konstruktive Entwicklungen. Der Weg zu einer europäischen Friedensordnung könnte mit bilateralen Gewaltverzichten beginnen und über beiderseitige ausgewogene Verminderung der Streitkräfte und kontrollierte Verringerung der Kernwaffen zu einem gleichgewichtigen Sicherheitssystem unter Beteiligung der beiden Weltmächte führen. Um dauerhaft zu sein, muß eine Friedensordnung die großen offenen politischen Fragen in Europa, wie z. B. die Deutschlandfrage, im Interesse der betroffenen Nation und im Interesse Europas lösen. Auch die fortgesetzten Versuche der Sowjetunion, mit ihren Sicherheitsvorschlägen die Lösung politischer Streitfragen einseitig zu präjudizieren, dürfen uns nicht von einer aktiven Friedenspolitik abbringen. Sie fortzuführen ist die Bundesregierung entschlossen.

2) Die Diskussion ergab weitgehende Übereinstimmung in folgenden Punkten:

a) Zweckmäßigkeit nüchterner Beurteilung der Situation und der Aussichten. Parallel zu ihren weltweiten Abrüstungsvorschlägen verfolgt die Sowjetunion ihr altes Ziel, in Europa den Status quo zu stabilisieren. Die Tendenzen zu grö-

³ Am 17. Juli 1968 übermittelte Vortragender Legationsrat I. Klasse Forster den Auslandsvertretungen den vom Parlamentarischen Staatssekretär Jahn auf der WEU-Ministerratstagung am 8. Juli 1968 vorgetragenen Beitrag über „Europäische Friedensordnung und Deutschlandfrage“. Jahn führte u. a. aus: „Der Weg zu einer europäischen Friedensordnung beginnt für uns und nach unserer Vorstellung, wie Sie wissen, mit einem System vereinbarter bilateraler Gewaltverzichte. Ein solches System setzt den beiderseitigen Willen voraus, einen Modus vivendi zu finden. Dies darf nicht dazu dienen, einseitige Ziele durchzusetzen. Sinn und Zweck der Gewaltverzichte muß es sein, Streitfragen in verbindlicher Form auf den Weg einer ausschließlich friedlichen Lösung zu verweisen, ohne indes diese Lösung im einzelnen zu präjudizieren. Der Weg sollte dann zu einem Abbau der militärischen Konfrontation, also zu Maßnahmen der Rüstungskontrolle und Abrüstung in Europa führen. [...] Später sollte ein ganzes System ausgewogener Sicherheit für möglichst viele europäische Staaten in Ost und West unter Beteiligung der beiden Weltmächte folgen.“ Vgl. Referat I A 1, Bd. 672.

⁴ Präsident Johnson gab anlässlich der Unterzeichnung des Nichtverbreitungsabkommens am 1. Juli 1968 bekannt: „Agreement has been reached between the Governments of the Union of Soviet Socialist Republics and the United States to enter in the nearest future into discussion on the limitation and the reduction of both offensive strategic nuclear weapons delivery systems and systems of defense against ballistic missiles.“ Vgl. PUBLIC PAPERS, JOHNSON 1968-69, II, S. 765. Für den deutschen Wortlaut der Rede vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 334 f. (Auszug).

⁵ Der sowjetische Ministerpräsident erklärte am 1. Juli 1968 anlässlich der Unterzeichnung des Nichtverbreitungsabkommens in Moskau das Interesse an einer vollständigen Abrüstung. Vgl. dazu die Artikel „Washington und Moskau verhandeln jetzt über Atom-Raketen“ und „Ein sowjetisches Memorandum“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, Nr. 150 vom 2. Juli 1968, S. 1 bzw. S. 4.

⁶ Für den Wortlaut des sowjetischen Memorandums vom 1. Juli 1968 über dringende Maßnahmen zur Beendigung des Wettrüstens und zur Abrüstung vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1968, S. 466–470. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D 480–484. Für Auszüge vgl. Dok. 228, Anm. 6–10.

⁷ Zur Erklärung der Außenminister und Vertreter der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Länder vom 25. Juni 1968 über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderung vgl. Dok. 204, Anm. 14, und Dok. 210, Anm. 17.

ßerer Selbständigkeit in einigen Ostblockstaaten, insbesondere Entwicklungen wie die in der ČSSR, tragen jedenfalls kurzfristig nicht zu einer versöhnlicheren sowjetischen Linie in Europa bei. Langfristig können sich allerdings diese Entwicklungen günstig auswirken, da die Lage auch in Osteuropa nüchterner gesehen wird und z. B. antideutsche Parolen heute weit weniger als etwa noch bei Karlsbader Konferenz⁸ geeignet sind, die osteuropäischen Staaten auf sowjetische Linie zusammenzufassen.

b) Das sowjetische Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz ist für die nähere Zukunft politisch nicht aktuell.

c) Unter gegebenen Umständen sollten die Staaten Westeuropas sich darauf konzentrieren, ihre Bemühungen um Entspannung durch Intensivierung bilateraler Kontakte mit Osteuropa und der Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, technischem und kulturellem Gebiet fortzusetzen, um Atmosphäre im Ost-West-Verhältnis zu verbessern und Mißtrauen auf östlicher Seite weiter abzubauen. Die deutsche Ostpolitik und unsere Vorschläge hinsichtlich Gewaltverzichts wurden ausdrücklich unterstützt. Allseits anerkannt wurde auch, daß eine dauernde Friedensordnung in Europa die Lösung der Deutschlandfrage bringen muß. Bei ihren⁹ Bemühungen um Verstärkung bilateraler Kontakte dürfen westliche Regierungen die prekäre Lage einiger osteuropäischer Regierungen nicht außer acht lassen und nicht den Eindruck erwecken, als wollten sie einen Keil zwischen die Partner des Warschauer Pakts treiben.

d) Für spektakuläre westliche Initiativen ist Zeit noch nicht reif. Jedoch sollten die Verbündeten unter sich Vorstellungen für eine europäische Friedensordnung entwickeln, um für den Zeitpunkt möglicher umfassenderer Verhandlungen mit dem Osten gerüstet zu sein.

3) Aus der Diskussion ist im einzelnen noch festzuhalten:

a) Lord Chalfont betonte, daß Westeuropa durch intensivere politische Konsultationen erst die Bedingungen für umfassende westliche Initiativen auf dem Gebiet der europäischen Sicherheit schaffen müsse. Eine Fortsetzung der Arbeiten des Harmel-Ausschusses in der NATO sei ein guter Ansatz. Was derzeitige Möglichkeiten für westliche Initiativen betrifft, so sprach Lord Chalfont sich besonders nachdrücklich für nüchterne Beurteilung und für Zurückhaltung aus.

b) Malfatti betonte, daß die Sowjetunion das Thema der europäischen Sicherheit vorsichtiger behandle, da es in Osteuropa mehr und mehr mit unterschiedlichen Zielvorstellungen verbunden werde. Neben das Streben nach Sicherheit im Warschauer Pakt trete der Wunsch, die politische Bürde des Paktes zu erleichtern.

c) De Koster wies darauf hin, daß ein System von Gewaltverzichtserklärungen den Zusammenhalt des Warschauer Pakts lockern könne, da es die von Moskau künstlich angeheizte Furcht vor der Bundesrepublik mindern müsse.

d) Harmel betonte die Notwendigkeit, die Entspannungspolitik auf den drei Gebieten Wirtschaft, militärische Sicherheit und Politik in Bewegung zu halten.

⁸ Die Konferenz der kommunistischen und Arbeiterparteien in Karlový Varý (Karlsbad) fand vom 24. bis 26. April 1967 statt. Zu den „Karlsbader Beschlüssen“ vgl. Dok. 79, Anm. 4.

⁹ Korrigiert aus: „seinen“.

In gewissem Gegensatz vor allem zu Lord Chalfont sprach Harmel sich ziemlich drängend für schnelle Vorbereitung auf westlicher Seite aus, um im geeigneten Zeitpunkt Initiativen ergreifen zu können. Er wies auch auf die Gespräche im Rahmen der Zehner-Gruppe¹⁰ und auf die bilateralen belgisch-polnischen Expertengespräche¹¹ hin, die aber über das gemeinsame Studium bestimmter Probleme nicht hinausgehen könnten.

Im übrigen schlug Harmel vor, wirtschaftliche Aspekte westlicher Entspannungsbemühungen zum Gegenstand besonderer Konsultationen und Informationsaustausches im WEU-Rahmen zu machen; gegebenenfalls sollte dieser Punkt auf Tagesordnung nächster Ministerratstagung¹² gesetzt werden.

e) Alphand warnte vor spektakulären westlichen Initiativen, setzte sich (Motto: *détente – entente – coopération*) für Fortsetzung der bilateralen Kontakte mit Osteuropa auf wirtschaftlichem, technischem und wissenschaftlichem Gebiet ein. Auf bekannter französischer Linie wies er außerdem auf negative Auswirkungen Vietnam-Konflikts auf Möglichkeiten Ost-West-Ausgleichs in Europa hin.

f) Bundesminister legte dar, daß die sowjetische Antwort auf die deutsche Note vom 9. April über den Gewaltverzicht¹³ (ebenso wie auch sein Gespräch mit Abrassimow¹⁴) in der Sache nicht weitergeführt habe. Die Sowjetunion habe ihre bekannten Thesen wiederholt. Sie sei aber bereit, den Dialog fortzusetzen.

Weiterhin wies Bundesminister auf die Bedeutung der deutschen Gewaltverzichtsvorschläge im Zusammenhang mit dem Problem Oder-Neiße-Linie hin; er unterrichtete die Verbündeten außerdem vertraulich über deutsche Bemühungen, mit der Tschechoslowakei zu einer beiderseits akzeptablen Lösung in der Frage des Münchener Abkommens und den damit zusammenhängenden Fragen zu gelangen.

V. Die Erörterung über den NV-Vertrag, der bereits vormittags kurz angesprochen worden war, wurde durch italienischen Beitrag eingeleitet.

Malfatti betonte, daß italienische Regierung aus Rücksicht gegenüber dem Parlament und wegen Verfahren gemäß Artikel 103 des EURATOM-Vertrages noch nicht unterschrieben habe. Nach Meinung Italiens stünde NV-Vertrag einer Einigung Westeuropas nicht entgegen und berühre auch nicht die Verpflichtungen aus dem NATO-Vertrag. Italien lege Artikel IX Abs. 3 des NV-Vertrages¹⁵ so aus, daß er sich auf die Sowjetunion, USA, Großbritannien, Frankreich und China beziehe. Die Erklärung Johnsons erfülle Italien mit Ge-

¹⁰ Zur Haltung des „Clubs der Zehn“ hinsichtlich einer Europäischen Sicherheitskonferenz vgl. Dok. 157.

¹¹ Vgl. dazu Dok. 144, Anm. 5.

¹² Die WEU-Ministerratstagung fand am 21./22. Oktober 1968 in Rom statt.

¹³ Für den Wortlaut des Aide-mémoires der Bundesrepublik vom 9. April 1968 und des sowjetischen Aide-mémoires vom 5. Juli 1968 vgl. DzD V/2, S. 570–575 und S. 964–973.

¹⁴ Zum Gespräch des Bundesministers Brandt mit dem sowjetischen Botschafter am 18. Juni 1968 in Ost-Berlin vgl. Dok. 200.

¹⁵ Artikel IX, Absatz 3 des Nichtverbreitungsabkommens vom 1. Juli 1968: „This Treaty shall enter into force after its ratification by the Depositary Governments, and 40 other States signatory to this Treaty and the deposit of their instruments of ratification. For the purposes of this Treaty, a nuclear-weapon State is one which has manufactured and exploded a nuclear weapon or other nuclear explosive device prior to January 1, 1967.“ Vgl. EUROPA-ARCHIV 1968, D327.

nugtuung, und es erhoffe möglichst große Zustimmung zum Vertrag, besonders von denjenigen Staaten, die bereits an der Nuklearschwelle stünden. Es erhoffe weiterhin baldige konkrete Abrüstungsmaßnahmen und sei zu positiver Mitarbeit in Genf bereit.

Staatssekretär Jahn führte aus, daß NV-Vertrag in jetziger Form wesentliche Verbesserungen enthalte. Bundesregierung hoffe, daß Vertrag ersten Schritt auf dem Gebiet der Abrüstung und Beitrag für Entspannung darstellen werde. Sie werde Vertragstext und seine Auslegungen mit Verbündeten prüfen sowie sowjetische Haltung zu amerikanischen Interpretationen¹⁶ sorgfältig im Auge behalten. Wesentlicher Faktor bei Prüfung NV-Vertrages ist für Bundesregierung auch Vertrauen auf kollektive Sicherheitsvereinbarungen der Allianz; wir würden Erklärung der WEU-Staaten begrüßen, die dies ausdrückt. Im übrigen habe Bundesregierung Gespräche mit den USA über die Möglichkeiten einer Garantie eingeleitet für den Fall, daß sich Struktur des westlichen Bündnisses während Laufzeit des NV-Vertrages wesentlich ändere. Für deutsche Entscheidung über Beitritt zum Vertrag sei außerdem Haltung der hochindustrialisierten Staaten und die Frage, ob Vertrag weltweite Zustimmung findet, wichtig. Bundesregierung werde an Konferenz nichtnuklearer Staaten im August¹⁷ teilnehmen. Weiterhin sei Bundesregierung an Verfahren zur Prüfung der Vereinbarkeit des NV-Vertrages mit EURATOM-Vertrag beteiligt.¹⁸ Sie strebe ein abgestimmtes Vorgehen der EURATOM-Staaten in Verfahrensfragen und möglichst übereinstimmende Erklärungen über den von der Kommission empfohlenen Ratifikationsvorbehalt¹⁹ und zur Frage der Europäischen Einigung an.²⁰

Lord Chalfont unterstrich Hoffnung, daß weitere WEU-Staaten dem Vertrag beitreten, und drückte Überzeugung aus, daß die Verpflichtungen aus dem NATO-

¹⁶ Zu den amerikanischen Interpretationen zum Nichtverbreitungsabkommen vgl. Dok. 217, Anm. 7.

¹⁷ Die Konferenz der Nichtnuklearstaaten fand vom 29. August bis 28. September 1968 in Genf statt.

¹⁸ Vgl. dazu Dok. 189, Anm. 13.

¹⁹ Am 3. Juli 1968 übermittelte Botschafter Sachs, Brüssel (EG), die Stellungnahme der EG-Kommission an den Rat der Ständigen Vertreter zum Nichtverbreitungsabkommen vom 1. Juli 1968. Die EG-Kommission stellte fest, daß „in den allgemeinen Zielen keinerlei Unvereinbarkeit zwischen dem Atomsperrvertrag und der europäischen Atomgemeinschaft besteht“. Jedoch sehe Artikel III des Nichtverbreitungsabkommens „die Einrichtung einer Kontrolle vor, deren Modalitäten der Anwendung gewisser Bestimmungen des EURATOM-Vertrags entgegenstehen könnten“. Die EG-Kommission hielt es daher bis zum Abschluß eines Abkommens mit der IAEA, „nach dessen Inhalt allein die Kommission endgültig die Vereinbarkeit der beiden Verträge feststellen“ könne, für notwendig, daß die EURATOM-Mitglieder bei Unterzeichnung des Nichtverbreitungsabkommens einen Vorbehalt erklärten. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1421; VS-Bd. 4374 (II B 3); B 150, Aktenkopien 1968. Mit Schreiben vom 11. Juli 1968 an Bundesminister Brandt spezifizierte die EG-Kommission ihre Haltung dahingehend, daß die Durchführungsmodalitäten der nach Artikel III vorgesehenen Sicherheitskontrollen „Verzerrungen hervorrufen und bewirken könnten, daß die Anwendung der Bestimmungen über die Versorgung, der freie Verkehr der Kernmaterialien in der Gemeinschaft sowie die Ausübung der EURATOM-Sicherheitsüberwachung beeinträchtigt werden. Diese Modalitäten könnten auch die Errichtung und den Betrieb gemeinsamer Unternehmen beeinträchtigen und die Gemeinschaft in der Ausübung ihrer Rechte an den ihr gehörenden Kernmaterialien und Anlage behindern.“ Daher könne Artikel III des Nichtverbreitungsabkommens erst dann in Kraft treten, „wenn im Sinne dieses Artikels ein Abkommen geschlossen worden ist, das die Wahrung der im EURATOM-Vertrag verankerten Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft selbst garantiert“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1509 von Sachs; VS-Bd. 2867 (I A 6); B 150, Aktenkopien 1968.

²⁰ Der Passus „möglichst übereinstimmende ... Einigung an“ wurde von Botschafter Schnippenkötter handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „möglicherweise gemeinsame Interpretations-erklärungen an“.

Vertrag durch den NV-Vertrag nicht berührt werden. Der Vertrag sei die bisher wichtigste Abrüstungsmaßnahme, die nur einen ersten Schritt darstelle, und die jetzt vorhandene Bereitschaft auf Abrüstungssektor, weitere Schritte zu tun, dürfe nicht gefährdet werden. Nächster Schritt würden eventuell Verhandlungen über Einfrieren und Verminderung von nuklearen Trägerwaffen sein. Weitere mögliche Maßnahmen seien Verbot unterirdischer Atomversuche, Zugangsverbot zu nuklearem Material für militärische Zwecke und die Erörterung des Problems der bakteriologischen und chemischen Waffen. Nichts im Vertrag behindere europäische Einigung; Großbritannien würdige Zielsetzung deutschen Vorschlags einer gemeinsamen Erklärung der EURATOM-Staaten und wäre eventuell bereit, sich mit derartiger Erklärung zu assoziieren.

De Koster erklärte, daß Niederlande wegen EURATOM-Verfahren noch nicht unterschrieben haben. Er erklärte, daß Vertrag nach Ansicht niederländischer Regierung der europäischen Einigung nicht im Wege stehe und daß sie bereit sei, Frage einer diesbezüglichen Erklärung zu prüfen. Er halte eine Erklärung über die Vereinbarkeit von NV-Vertrag und Verpflichtungen aus dem NATO-Vertrag nicht für nötig, aber auch das könne man prüfen. De Koster betonte aber auch, daß sich Vorbehalte schädlich auf die Unterzeichnung des Vertrages durch möglichst viele Staaten auswirken könnten.

Harmel unterstrich, daß Belgien nach Konsultationen mit Verbündeten, eventuell unter Abgabe einer Europa-Erklärung, gemeinsam mit EURATOM-Partnern, unterzeichnen werde. Im übrigen bezog er sich auf belgischen Vorschlag regelmäßiger Vertragsrevisionen.

Alphand wiederholte bekannte französische Haltung zum NV-Vertrag, der nicht als Abrüstungsmaßnahme betrachtet werden könne und den Frankreich daher nicht unterzeichnen werde. Jedoch stimme Frankreich Prinzip der Nichtverbreitung zu; es werde sich infolgedessen so verhalten, als ob es unterzeichnet hätte. Anderen Staaten werde Frankreich Unterzeichnung weder empfehlen noch davon abraten. Es werde die Frage einer gemeinsamen Erklärung der EURATOM-Staaten prüfen, die jedoch für Frankreich schwierig sei, da es dem Vertrag nicht beitrage.

Grégoire betonte Bereitschaft zur Unterzeichnung und zu weiteren Abrüstungsmaßnahmen, drückte aber sein Bedauern aus, daß die Möglichkeit gemeinsamen Auftretens der WEU-Staaten nicht genutzt worden sei.

Bundesminister hielt als Diskussionsergebnis fest:

Großbritannien hat, Frankreich wird nicht, Italien und Beneluxländer werden in Kürze unterzeichnen. Bundesregierung werde Stellung nehmen, wenn mehrere Fragen geklärt sind, voraussichtlich daher nicht vor Ende der Sommerferien²¹. Sie strebe an, daß Zustimmung zum Vertrag von breiter Mehrheit getragen wird. Er erklärte, daß Bundesregierung, falls Brüsseler Kommission in EURATOM-Verfahren Vorbehalt für nötig erachte, entsprechend handeln werde, daß das Vertrauen in kollektive Sicherheit im NATO-Rahmen von wesentlicher Bedeutung für deutsche Entscheidung sei und daß nach Ansicht der

²¹ Der Passus „Stellung nehmen ... Sommerferien“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des Botschafters Schnippenkötter zurück. Vorher lautete er: „erst nach Sommerferien Stellung nehmen, wenn mehrere Fragen geklärt sind“.

Bundesregierung NV-Vertrag Recht Europas auf Zusammenschluß nicht berühre. Über NV-Vertrag hinaus bestehe im übrigen in Deutschland wie in allen WEU-Staaten großes Interesse an weiterem sowjetisch-amerikanischem Abrüstungsdialog.

VI. Nigeria

Bundesminister wies einleitend auf zunehmende Beunruhigung der deutschen Öffentlichkeit wie der in befreundeten Ländern wegen Fortdauer des Bürgerkrieges und Blutvergießens in Nigeria hin. Bundesregierung werde besonders auch von evangelischer und katholischer Kirche zu einer Initiative gedrängt.²² Er bitte daher um Äußerung, wie Aussichten gemeinsamer Vermittlungsaktion der WEU-Staaten von anderen Delegationen beurteilt würden. Derartige Vermittlung sollte nicht auf Lösung des Konflikts abzielen, sondern sich auf folgende Punkte beschränken: 1) Sofortige Waffenruhe, 2) Überwachung der Waffenruhe durch Sicherungsgruppe der Commonwealth-Staaten, 3) Öffnung eines neutralen Landkorridors für Lebensmittel- und Medikamentensendungen für Zivilbevölkerung.

Im übrigen unterstrich Bundesminister bedeutsame deutsche humanitäre Hilfe²³ und darüber hinausgehende Lebensmittelsendungen für von Hungersnot bedrohte Gebiete.

Lord Chalfont und andere Delegierte begrüßten Gelegenheit zur Erörterung des Themas, welches öffentliche Meinung auch unserer Verbündeten stark beunruhige. Lord Chalfont betonte, daß die Zentralregierung von Nigeria bereit wäre, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, Biafra dagegen nicht.²⁴ Er warnte vor einer gemeinsamen politischen Aktion, die Zentralregierung sehr übelnehmen würde, forderte die Mitgliedstaaten aber zu humanitären Hilfsleistungen auf. Außerdem regte er an, auf Zentralregierung wie auf Biafra einzuwirken, bereits in Lagos eingetroffener britischer Delegation, die Möglichkeiten der Hilfeleistung für Zivilbevölkerung studieren soll, hierzu Möglichkeit zu geben, und darüber hinaus auf beide Seiten Einfluß zu nehmen, damit sie Hilfslieferung zu Land oder Luft dorthin gelangen lassen, wo sie benötigt wird.

Alphand betonte, daß Frankreich sich seit Beginn militärischer Auseinandersetzung jeder Handlung, die Konflikt verlängern oder als Einmischung gelten könnte, enthalten habe. Besonders unterstrich er zunächst teilweises, inzwischen vollständiges französisches Waffenembargo. Völliges Waffenembargo aller WEU-Staaten wäre zu begrüßen. Möglichkeiten hierzu sollten gemeinsam geprüft werden. Für eine gemeinsame politische Intervention dagegen gebe es keine Basis; Lebensmittelsendungen und humanitäre Hilfe aber wären zu begrüßen; Frankreich selbst beabsichtige, seine Hilfe dieser Art zu verstärken. Darüber hinaus gebe es, wenn überhaupt, nur eine besondere Verantwortlichkeit Großbritanniens und vielleicht der OAU.

De Koster sprach sich für Einstellung aller Waffenlieferungen aus, meinte aber, daß wohl kaum alle Staaten der Welt dazu bereit sein würden.

²² Vgl. dazu Dok. 245, Anm. 18.

²³ Vgl. dazu Dok. 252, Anm. 10.

²⁴ Am 5. August 1968 begannen in Addis Abeba Verhandlungen zwischen einer Delegation der nigerianischen Zentralregierung und einer Delegation aus Biafra über eine Beendigung des Bürgerkriegs und die Frage der Hilfslieferungen.

Nachdem übrige Delegationsleiter noch kurz Stellung genommen hatten, erklärte Lord Chalfont, daß ein britisches Waffenembargo kaum sinnvoll wäre und eher eine negative Wirkung haben könne. Stelle Großbritannien seine Lieferung ein, so würde die Sowjetunion in die Lücke springen und mehr Einfluß in Nigeria gewinnen. Großbritannien liefere nur 15% der gesamten Waffen, wobei es sich nicht um Bomben und Flugzeuge handele. Ein völliges Waffenembargo, das ohnehin kaum möglich erscheine, wäre überdies nur wirksam, wenn es mit Inspektionen verbunden würde, da ein erheblicher Teil der Waffen nicht von Regierungen, sondern (dies gelte vor allem für Biafra) durch Waffenhändler geliefert werde.

Staatssekretär Jahn faßte als Punkte der Übereinstimmung zusammen:

- 1) Wunsch nach baldiger Einstellung der Kampfhandlungen;
- 2) Positive Haltung gegenüber humanitärer Hilfe jeder Art;
- 3) Interesse daran, daß derartige Hilfeleistung besonders durch Schaffung eines Landkorridors erleichtert wird.

VII. Lateinamerika

Malfatti machte zunächst allgemein den Vorschlag, im Interesse einer Intensivierung der Konsultationen in geeigneten Fällen Beitrag des Landes, das ein bestimmtes Thema vorgeschlagen hat, und Diskussion über das Thema zeitlich so zu trennen, daß letztere erst in folgender Ministerratstagung stattfindet. Derartige Prozedur erleichtere Abgabe fundierter Stellungnahmen. Dementsprechend schlage er vor, nach seinem heutigen Beitrag die Erörterung der Lage in Lateinamerika erst für nächste Tagung vorzusehen. Vorschlag Malfattis wurde für konkreten Fall angenommen, generell aber mit Maßgabe, Entscheidung über Verfahren jeweils einzeln zu treffen.

Anschließend gab Malfatti eine Darstellung der Situation in Argentinien in italienischer Sicht. Wesentliche Gesichtspunkte: Militärregime Ongania erscheine stabil. Jedoch Divergenzen im Kabinett, die Ongania Schiedsrichterrolle zwischen Teil der Regierung und Streitkräften aufdrängen, offene Auseinandersetzungen aber vermieden. Für weitere Entwicklung verdienen Aufmerksamkeit Haltung der Gewerkschaften und erneute Aktivität früheren Präsidenten Frondizi. Wirtschaftliche Gesundung des Landes gibt Ongania Priorität; vielversprechende wirtschaftliche Initiativen sind gegeben. Argentinische Tendenz, sich mehr an Europa als an USA anzulehnen, verdiene Förderung. Italien leiste hier nützlichen Beitrag. Sämtliche WEU-Staaten sollten weiterer Entwicklung Argentinien verstärktes Interesse widmen.

VIII. Die Lage Berlins

Staatssekretär Jahn führte aus:

Im Widerspruch zu Bemühungen in Ost und West mit dem Ziel, Spannungen zu lockern und zu Zusammenarbeit zu gelangen, geht SED-Regime entgegengesetzten Weg. Mit seinen jüngsten Maßnahmen²⁵ will es

- seinen Souveränitätsanspruch geltend machen, um der internationalen Anerkennung näher zu kommen,

²⁵ Zu den Regelungen der DDR vom 11. Juni 1968 für den Reise- und Transitverkehr vgl. Dok. 187, Anm. 2.

- den Status quo Westberlins aushöhlen, und
- die Bundesregierung von den Grundsätzen ihrer Entspannungspolitik abbringen.

Wir gehen davon aus, daß die Sowjetunion im Grunde ihr Interesse an einer Entspannung zwischen den großen Blöcken aufrecht erhält. Sie versucht aber gleichzeitig, die Entspannungspolitik der Bundesrepublik zu durchkreuzen.

Überlegungen, die sich angesichts der Ostberliner Maßnahmen für Bundesregierung zur jetzigen Lage Berlins ergeben: Eskalation ist zu vermeiden. Andererseits darf Ostberlin keinesfalls Eindruck erhalten, mit seiner Salamtaktik weiterkommen zu können. Für Bundesregierung daher erste Pflicht, Mitverantwortung für Lebensfähigkeit Berlins zu erfüllen. Für drei Schutzmächte gleichzeitig Verpflichtung (mittelbar auch für alle Verbündeten), unmißverständlich zur politischen und Sicherheitsgarantie für Berlin zu stehen. Reykjavik-Beschlüsse²⁶ weisen in rechte Richtung: Notwendigkeit, gemeinsame Solidarität zu beweisen und Lebensfähigkeit Berlins zu stärken, damit SED-Führung und Moskau erkennen, daß administrative Schikanen der „DDR“ keine Fortschritte im internationalen Bereich einbringen können.

In anschließender Diskussion gaben alle übrigen Delegationsleiter Erklärungen der Solidarität mit Berlin und Berlin-Politik der Bundesregierung ab. Sie drückten Hoffnung aus, daß westliche Haltung und Maßnahmen zu Verbesserung der Lage Berlins führen werden. Staatssekretär Jahn dankte hierfür und für praktische Unterstützung, die Verbündete geben.

IX. Verschiedenes

1) Termin nächster Ministerratstagung in Rom: Malfatti vorschlug 2./3. Oktober oder 8./9. bzw. 9./10. Oktober. Ständige Vertreter wurden beauftragt, noch im Juli endgültige Terminvereinbarung herbeizuführen.²⁷

2) Nachdem Italiener bisherigen Vorbehalt zurückzogen, wurde vorgesehen, Gedankenaustausch zwischen Ministerrat und Präsidialausschuß der WEU-Versammlung anläßlich nächster Ministerratstagung durchzuführen.

X. Zusammenfassend ist zu sagen, daß politische Konsultationen dieser Ministerratstagung sich sowohl nach Thematik wie nach Art und Umfang der Beteiligung aller Delegationen als besonders wertvoll erwiesen haben. Sie bilden einen Schritt in Richtung auf Aktivierung der WEU-Konsultationen, für die Bundesregierung sich seit längerem einsetzt. Wir werden Bemühungen in dieser Richtung fortsetzen.

Unterrichtung über zweiten Tag (wirtschaftspolitischer Gedankenaustausch) ergeht gesondert.²⁸

Frank²⁹

Referat I A 1, Bd. 672

²⁶ Vgl. dazu Punkt 2 des Kommuniqués über die NATO-Ministerratstagung vom 24./25. Juni 1968; Dok. 205, Anm. 12.

²⁷ Die WEU-Ministerratstagung fand am 21./22. Oktober 1968 statt.

²⁸ Vgl. den Runderlaß Nr. 2817 des Ministerialdirektors Frank vom 10. Juli 1968; Referat I A 2, Bd. 1472.

²⁹ Paraphe vom 10. Juli 1968.