

## 16

**Aufzeichnung des Ministerialdirektors Meyer-Lindenberg****I B 1-86.90-85/224/66 VS-vertraulich****21. Januar 1966<sup>1</sup>**

Betr.: Deutsche Beteiligung an der Erschließung des Weltraums in multilateralen Rahmen einerseits und in bilateraler Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten andererseits

Bezug: Weisung des Herrn Ministers auf der Direktorenbesprechung am Montag, dem 10. Januar 1966

I. 1) Der erste künstliche Satellit wurde 1957 in der Sowjetunion gestartet<sup>2</sup>; seitdem ist die Erschließung des Weltraums auch in den Vereinigten Staaten von Amerika mit größtem Nachdruck vorangetrieben worden.<sup>3</sup> Europa und insbesondere Deutschland sind dieser Entwicklung nur zögernd gefolgt. Heute besteht die Gefahr, daß Deutschland den Anschluß an das Weltniveau nicht mehr erreichen kann. Dieser Gefahr zu begegnen ist wesentlich.

2) Die Arbeit an der Erschließung des Weltraums gehört heute, ähnlich wie die Entwicklung auf dem Gebiet der Kernenergie, zu den Hauptgebieten, auf denen die naturwissenschaftliche Technik ihre auf alle anderen Bereiche ausstrahlenden Kenntnisse sammelt. Neue Werkstoffe, Bauelemente, Konstruktionsprinzipien und anderes mehr sind bei der Erschließung des Weltraums erforderlich. Ihre Entwicklung und Verwertung wirken sich auf die gesamte Wirtschaft aus. Nach Berechnung in den Vereinigten Staaten könnten dort bereits durch die von der Raumforschung ausgelösten Fortschritte auf dem Gebiet der Elektronik<sup>4</sup> wesentliche Teile der Kosten der Weltraumerschließung gedeckt werden.

3) Um den Rang als bedeutende Industrienation wahrnehmen zu können, hat Deutschland ein besonderes Interesse daran, den Anschluß an das Weltniveau bei der Raumforschung und -technik zurückzugewinnen. Leistungen auf solchen die ganze Menschheit berührenden Gebieten haben immer zu den wesentlichen Indizien wirtschaftlicher und kultureller Kraft eines Landes gehört. Auf der anderen Seite muß das Zurücksinken aus solchen Gebieten zur Abwanderung von Forschern und Technikern führen und damit zunehmender Beschleunigung unterliegen.

4) Der Vorsprung, den die USA und die Sowjetunion bei der Erschließung des Weltraums seit dem Ausgang des Zweiten Weltkrieges gewonnen haben, ist gegenüber Deutschland und Europa sehr groß. Wie weit dieser Vorsprung auf-

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde von Vortragender Legationsrätin I. Klasse von Puttkamer und von Legationsrat I. Klasse von Hassell konzipiert.

<sup>2</sup> Am 4. Oktober 1957 wurde in der UdSSR der erste Satellit (Sputnik 1) erfolgreich gestartet.

<sup>3</sup> Am 31. Januar 1958 gelang den USA der erste Satellitenstart (Explorer 1).

In der „State of the Union Message“ erklärte Präsident Kennedy am 25. Mai 1961, das Ziel der amerikanischen Weltraumforschung sei es, bis zum Jahr 1970 eine bemannte Mondlandung erfolgreich durchzuführen. Für den Wortlaut vgl. PUBLIC PAPERS, KENNEDY 1961, S. 404.

<sup>4</sup> Dieses Wort wurde von Bundesminister Schröder unterschlängelt.

holbar ist, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden. Jedoch kann nicht ausgeschlossen werden, daß durch neue Erkenntnisse frühere Entwicklungsstufen beiseite geschoben werden. Solche dann nur noch auf Nebenlinien führende Stufen können später übersprungen werden. Damit beschleunigt sich die Annäherung an das Weltniveau. Um zu gegebener Zeit diese Möglichkeiten nutzen zu können, ist es aber notwendig, durch eigene Entwicklung und Arbeit die erforderlichen technischen und wissenschaftlichen Grundlagen zu schaffen.

II. 1) In dem Streben, die technischen und wissenschaftlichen Grundlagen selbst zu erarbeiten, beteiligt sich Deutschland an der Erschließung des Weltraums sowohl in nationalem wie auch in bilateralem und in multilateralem Rahmen.

2) Im Vordergrund der deutschen Mitwirkung bei der Erschließung des Weltraums stand bisher die deutsche Mitarbeit in den Europäischen Organisationen.

a) Der 1962 gegründeten Europäischen Organisation für die Entwicklung und den Bau von Raumfahrzeugträgern (ELDO) gehören – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Belgien, die Niederlande sowie (wegen der Bereitstellung des Startplatzes für die Raumfahrzeugträger) Australien – an.<sup>5</sup>

In einem Anfangsprogramm<sup>6</sup> soll ein dreistufiger Satellitenträger entwickelt werden. Die erste Stufe wurde von Großbritannien gebaut (Blue Streak), die zweite von Frankreich (Corallie), die dritte von Deutschland und der Satellit von Italien. Versuche mit dieser dreistufigen Rakete – allerdings mit noch nicht voll funktionsfähigen Oberstufen – sollen im April 1966 in Australien aufgenommen werden.<sup>7</sup> 1967 und 1968 werden die Versuche mit funktionsfähigen Oberstufen und Satelliten aufgenommen.

Aus den Gesamtkosten dieses Anfangsprogrammes hat Deutschland rund 360 Mio. DM übernommen, von denen rund 200 Mio. DM bereits aufgebracht sind. Die restlichen 160 Mio. DM verteilen sich auf die Jahre 1966–1967 und 1968.

Tatsächlich fließen diese Beträge im Auftragswege an die deutsche Industrie zurück.<sup>8</sup> Der Kostenaufwand für die in Deutschland hergestellte dritte Stufe liegt bei 380 Mio. DM. Die Beiträge an die ELDO können somit derzeit auch als Subventionierung der deutschen industriellen Entwicklung durch den deutschen Steuerzahler angesehen werden.

Die Entscheidung über das anschließende Programm soll in der ersten Hälfte dieses Jahres von einer Regierungskonferenz getroffen werden.<sup>9</sup> In dem Programm soll ein fortschrittliches Trägersystem mit Apogaeumstufe und zwei

5 Für den Wortlaut des Abkommens vom 29. März 1962 vgl. Referat I B 1, Bd. 310.

6 Das Forschungsprogramm der ELDO wurde am 18. Mai 1962 vom Bundeskabinett gebilligt. Vgl. dazu die Kabinettsvorlage des Bundesministers für Atomkernenergie vom 7. März 1962; Referat I B 1, Bd. 309.

7 Am 19. Mai 1966 wurde in Woomera, Australien, die dreistufige Version der ELDO-Trägerrakete „Europa I“ mit Attrappen der beiden Oberstufen gestartet. Vgl. dazu BULLETIN 1966, S. 455.

8 Der Passus „im Auftragswege ... zurück“ wurde von Bundesminister Schröder unterschlängelt.

9 Die Ministerkonferenz der ELDO fand am 27./28. April 1966 in Paris statt. Da sich Großbritannien außerstande sah, die Kosten für das ELDO-Programm, an denen es mit 37 % beteiligt war, weiter zu tragen, konnte die Konferenz keine Entscheidung über den Bau der europäischen Weltraumrakete erzielen. Vgl. dazu AdG 1966, S. 12469f.

Vgl. weiter Dok. 164.

energetischen Oberstufen (Nutzkapazität 1,5 bzw. 3–3,5 Tonnen) entwickelt werden. Die Gesamtkosten werden mit 500 Mio. \$ veranschlagt. Von diesen würde Deutschland voraussichtlich einen Anteil von etwa 500 Mio. DM zu übernehmen haben; sie werden auf acht Jahre verteilt werden und wiederum zu wesentlichen Teilen, wenn nicht vollständig, der deutschen Industrie im Auftragswesen zufließen.

b) 1962 wurde auch die Europäische Organisation für Weltraumforschung (ESRO) gegründet (Mitglieder – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Belgien, Dänemark, Schweden, Schweiz, Spanien).<sup>10</sup> Aufgrund eines Abkommens mit der Raumfahrtbehörde der USA<sup>11</sup> wird aus dem 8-Jahres-Programm der ESRO<sup>12</sup> im Frühjahr 1967 der erste der beiden kleinen bereits in Auftrag gegebenen Forschungssatelliten und 1968 auch der zweite von einer amerikanischen Trägerrakete (Scout) auf die Umlaufbahn gebracht werden. 1971 soll der Satellitenstart von Raumfahrzeugträgern der ELDO bewirkt werden.

Das auf 8 Jahre festgelegte Programm (Gesamtkosten nicht ganz 1 1/4 Mrd. DM) der ESRO umfaßt außer den genannten kleinen Satelliten 4 mittlere Satelliten und 3 Satelliten mit hoher exzentrischer Umlaufbahn. Satelliten sollen insbesondere bei der Erforschung der oberen Atmosphäre, der Polarlichter, des Strahlungsgürtels der Erde, der Strahlungen im Weltraum, des interplanetaren Mediums und der interplanetaren elektrischen und magnetischen Felder dienen. Die noch in den kommenden Jahren von Deutschland aufzubringenden Kostenanteile betragen in Mio. DM für 1966 33,8, steigen in den drei folgenden Jahren auf 54,7 an und enden 1970 und 1971 bei 61.

c) Die Entscheidung über die Europäische Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Fernmeldesatelliten ist noch nicht gefallen. Die Vorarbeiten hierfür liegen bei der Europäischen Konferenz für Fernmeldeverbindungen mittels Satelliten (CETS).<sup>13</sup> An der Konferenz sind aktiv beteiligt – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Belgien, Niederlande, Dänemark, Schweden, Norwegen, Spanien, Österreich und die Schweiz. Die Konferenz soll in diesem Frühjahr zu ihrer sechsten Volltagung zusammenentreten, um eine Grundsatzentscheidung über die organisatorische Einordnung (voraussichtlich in ESRO bei enger Verbindung mit ELDO) und das Programm zu treffen, das die gemeinschaftlich zu finanzierende Entwicklung und den Bau eines europäischen

<sup>10</sup> Das Übereinkommen wurde am 14. Juni 1962 in Paris unterzeichnet und trat am 20. März 1964 in Kraft. Zweck der Organisation war es, „auf dem Gebiet der Weltraumforschung und -technik für ausschließlich friedliche Zwecke die Zusammenarbeit der europäischen Staaten zu ermöglichen und zu fördern“. Vgl. Referat I B 1, Bd. 298. Vgl. dazu auch BULLETIN 1964, S. 492.

<sup>11</sup> Im Abkommen vom 8. Juli 1964 vereinbarten die NASA und die ESRO den Start von zwei Forschungssatelliten (ESRO I und ESRO II) für das Jahr 1967. Vgl. dazu AdG 1964, S. 11384.

<sup>12</sup> Das 8-Jahresprogramm wurde am 14. Juni 1962 in Paris verabschiedet und regelte die Finanzierung und die Forschungsvorhaben der ESRO. Für den Wortlaut vgl. Referat I B 1, Bd. 302.

<sup>13</sup> Am 20. August 1964 wurde in Washington die Einführung eines weltweiten kommerziellen Satellitenfernmeldesystems vereinbart. Die europäischen Interessen wurden bei den Verhandlungen von der CETS vertreten, die die Mitgliedstaaten am 1. Oktober 1965 aufforderte, durch Beantwortung eines Fragebogens „ihre grundsätzliche Bereitschaft oder Ablehnung, sich an einem solchen Programm zu beteiligen, zu bekunden“. Vgl. das Schreiben des Bundesministers für wissenschaftliche Forschung vom 31. Dezember 1965; Referat I A 6, Bd. 150.

experimentellen Fernmeldesatelliten vorsieht.<sup>14</sup> Aufgrund des Konferenzergebnisses sollen dann die Vertragsverhandlungen aufgenommen werden. Derzeit bereitet Referat I B 1 eine Kabinettsvorlage vor, in der vorgeschlagen werden soll, daß die deutsche Delegation ermächtigt wird, sich auf der Konferenz für die Aufnahme der Vertragsverhandlungen einzusetzen.<sup>15</sup> Ein erfolgreicher Abschluß der Verhandlungen würde für Deutschland voraussichtlich mit einem auf 5–6 Jahre verteilten deutschen Kostenanteil von 48–62,5 Mio. DM, d.h. jährlich rund 10 Mio. DM verbunden sein.

3) Eine außereuropäische multilaterale Zusammenarbeit bei der<sup>16</sup> Erschließung des Weltraums ergibt sich für Deutschland aus dem im Sommer 1964 in Washington abgeschlossenen Übereinkommen für vorläufige Regelung eines weltweiten kommerziellen Satellitenfernmeldesystems.<sup>17</sup> Die Mitgliedstaaten der zur Wahrung der europäischen Interessen in dieser weltweiten Vereinbarung zusammengetretenen Europäischen Konferenz für Fernmeldeverbindungen mittels Satelliten (CETS) sind insgesamt mit einer Quote von 30,5% (Deutschland 6,1%) beteiligt.

Bis jetzt waren allerdings nur amerikanische Firmen in der Lage, im Rahmen dieser weltweiten Regelung geeignete Satellitensysteme anzubieten. Jedoch gewährt der Interims-Ausschuß des weltweiten Fernmeldesystems (ICSC) bereits denjenigen amerikanischen Anbietern einen Vorsprung, die in möglichst großem Umfang nicht-amerikanische Firmen als Unterlieferanten hinzuziehen. In dem vorliegenden amerikanischen Angebot für das Basic System sind aus der Bundesrepublik die AEG, der Entwicklungsring Nord und die Standard Elektrik Lorenz als Unterlieferanten beteiligt.

4 a) Die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Amerika auf dem Gebiet der Erschließung des Weltraums wurde zunächst mit einer Vereinbarung aufgenommen, die 1961 zwischen der Bundespost und der amerikanischen Weltraumbehörde (NASA)<sup>18</sup> abgeschlossen worden ist. Es handelt sich um das Zusammenwirken bei der Erprobung des amerikanischen Ver-

<sup>14</sup> Die 6. Vollversammlung der CETS war für den 14./15. Juni 1966 geplant, fand aber erst vom 22. bis 24. November 1966 in Den Haag statt. Die Konferenz beschloß, der ESRO einen Auftrag zu einer Programmstudie für einen experimentellen Fernmeldesatelliten zu erteilen. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse von Hassell vom 7. Dezember 1966; Referat I A 6, Bd. 150.

<sup>15</sup> Für den Entwurf einer Kabinettsvorlage vom 12. Januar 1966 vgl. Referat I A 6, Bd. 150.

Am 15. März 1966 teilte Legationsrat I. Klasse von Hassell den Bundesministerien für Post- und Fernmeldewesen sowie für wissenschaftliche Forschung mit, das Auswärtigen Amt halte einen Kabinettsbeschluß nicht mehr für erforderlich, da der Organisationsausschuß der CETS beschlossen habe, den Fragebogen vom 1. Oktober 1965 soweit zu verändern, „daß der Beantwortung ein verbindlicher Charakter nicht mehr zukommt“. Vgl. Referat I A 6, Bd. 150.

Am 30. September 1966 unterbreitete Bundesminister Schröder dem Kabinett eine überarbeitete Kabinettsvorlage, die am 20. Oktober 1966 verabschiedet wurde. Für den Wortlaut der Vorlage und für das Schreiben des Bundesministers Westrick, mit dem er über die Annahme informierte, vgl. Referat I A 6, Bd. 150.

<sup>16</sup> Der Passus „Eine außereuropäische ... bei der“ wurde von Bundesminister Schröder unterschlagen.

<sup>17</sup> Das Abkommen wurde am 24. Juli 1964 paraphiert. Vgl. dazu BULLETIN 1964, S. 1141 und S. 1242. Für den Wortlaut des Entwurfs des Abkommens vom 22. Juni 1964 vgl. Referat I B 1, Bd. 322.

<sup>18</sup> Für den Wortlaut des „Memorandum of Understanding“ vom 22. Juni 1961 zwischen der Deutschen Bundespost und der NASA vgl. Referat I B 1, Bd. 317.

suchssatelliten Relay und Rebound. Ähnliche Zusammenarbeit wurde von der NASA auch mit Großbritannien, Frankreich und Italien vereinbart.

b) Die Zusammenarbeit des Bundesministeriums für wissenschaftliche Forschung mit der NASA wurde im Frühjahr 1964 aufgenommen. Im Rahmen des Luster-Projektes sollte für die Sammlung von Meteoriten mittels Forschungsraketen das Max-Planck-Institut für Kernphysik Auffangflächen entwickeln und die aufgefangenen Teilchen analysieren.<sup>19</sup>

c) Die erste Vereinbarung über Zusammenarbeit größerer Umfanges wurde aber erst 1965 zwischen dem Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung und der NASA getroffen. Das am 17. Juli 1965 unterzeichnete Memorandum of Understanding<sup>20</sup> sieht den Start eines deutschen Forschungssatelliten im Jahre 1968 mit einer amerikanischen Scout-Rakete vor. Die Entwicklung und der Bau des Satelliten erfordert 21 Mio. DM, und für die Nutzlast sind 3 Mio. DM notwendig. 1,8 Mio. DM waren 1965 aufzubringen. Der größte Teil der Kosten entfällt auf die Jahre 1966 (9,8 Mio. DM) und 1967 (11,2 Mio. DM). Der Rest von 1,2 Mio. DM fällt 1968 an.

d) Deutschland ist als ESRO-Mitglied auch an der Zusammenarbeit der ESRO mit NASA beteiligt. NASA hat im Memorandum of Understanding vom 8. Juli 1964 das Starten der beiden ersten kleinen ESRO-Satelliten mit Scout-Raketen übernommen (vgl. II-2-b). Wie in dem deutschen Abkommen mit NASA trägt jede Partei die Kosten der von ihr übernommenen Fertigung selbst.

5 a) In Vorbereitung befinden sich noch folgende Vereinbarungen mit der NASA: Raketenexperiment Impedanzsonde; zur Direktbestimmung der Elektronendichte und zum Vergleich der Impedanzsonde mit anderen Meßverfahren ist Mitte 1966 der Start einer Nike-Apache vorgesehen. Raketenexperiment Barium-Wolke; zur Untersuchung photochemischer Prozesse in der Ionosphäre und eventueller Änderungen des erdmagnetischen Feldes ist der Start einer Nike-Tomahawk und einer Javelin im September 1966 von Wallops Island vorgesehen. Projekt Spektro-Stratoskop; es sind drei Ballonflüge des Spektro-Stratoskops zur spektralen Untersuchung der Feinstruktur der Sonnenatmosphäre in den Vereinigten Staaten vorgesehen, beginnend im Herbst 1966, die von NASA finanziert werden. Die Startdurchführung liegt im National Center for Atmospheric Research (NCAR).

b) Im Anschluß an den letzten Besuch des Herrn Bundeskanzlers in den Vereinigten Staaten (Dezember 1965)<sup>21</sup> arbeitet die NASA zur Zeit an Vorschlägen für verstärkte Zusammenarbeit mit Deutschland bei der Erschließung des Weltraums. Die Botschaft Washington hofft Ende Januar 1966 über die Ergebnisse der Überlegungen bei NASA berichten zu können. Genannt wurden die Jupitersonde und die Erforschung der Sonne.<sup>22</sup> Prüfungsfähige Unterlagen

19 Vgl. dazu die Presseerklärung des Bundesministers für wissenschaftliche Forschung vom 30. April 1964; Referat I B 1, Bd. 330.

20 Zur Vereinbarung vom 19. Juli 1965 vgl. den Artikel „Der erste deutsche Forschungssatellit startet 1968“; FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, Nr. 165 vom 20. Juli 1965, S. 7.

21 Zum Besuch des Bundeskanzlers Erhard am 20./21. Dezember 1965 in Washington vgl. Dok. 2, Anm. 2, und Dok. 6, Anm. 3.

22 Am 7. Februar 1966 berichtete Gesandter Freiherr von Stackelberg, Washington, daß die NASA noch keine Einzelheiten über eine Zusammenarbeit mit europäischen Staaten bzw. mit der Bun-

werden erst nach den beabsichtigten Gesprächen des Leiters der internationalen Programme bei NASA, Herrn Frutkin und Herrn Pollack vom State Department in Bonn sowie dem anschließenden Besuch von Herrn Webb (Leiter der NASA) vorliegen. Die Daten der Reise liegen noch nicht fest.<sup>23</sup>

Der Botschafter der Vereinigten Staaten hat am 13. Januar Herrn Staatssekretär Carstens gegenüber die Kosten des Jupitersondenprojektes auf 225 Mio. US-\$ beziffert<sup>24</sup>, von denen die Vereinigten Staaten 100 Mio. \$ selber übernehmen würden. Mit Rücksicht auf die Höhe der genannten Kosten hat die Botschaft die Möglichkeit der Beteiligung der ESRO oder von ESRO-Mitgliedern erwähnt.

III. 1) Die Prüfung der neuen amerikanischen Vorschläge für eine Zusammenarbeit bei der Erschließung des Weltraums ist erst möglich, wenn genaueres über die amerikanischen Vorstellungen bekanntgeworden ist. Die bisher genannte Kostenhöhe von 225 Mio. US-\$ für das Jupitersondenprogramm zeigt aber bereits, daß es fraglich werden wird, ob unsere Mittel ausreichen, um sowohl einerseits den eingegangenen multilateralen europäischen Verpflichtungen nachzukommen wie auch diese Zusammenarbeit in der Zukunft fortzusetzen und andererseits auf die amerikanischen Vorstellungen in vollem Umfange einzugehen.

2) In den Vereinigten Staaten werden jährlich 20 Mrd. \$ für Forschung und Entwicklung ausgegeben. Das Jahres-Budget der amerikanischen Weltraumbehörde NASA beträgt 5,2 Mrd. \$. Bei ihr sind 34 000 Beschäftigte eingesetzt, obwohl 90 % ihrer Aufgaben von der US-Industrie ausgeführt werden. 400 000 Beschäftigte arbeiten in den mit der Raumfahrt und verwandten Projekten beschäftigten amerikanischen Industrien. 10 000 Wissenschaftler und Techniker usw. befassen sich an den amerikanischen Universitäten mit der Erschließung des Weltraums. Die Möglichkeiten eigenständiger europäischer Entwicklung scheinen demgegenüber gering. Der Gedanke liegt nahe, darauf zu verzichten und sich ganz in den Sog des amerikanischen Potentials zu begeben.<sup>25</sup>

3 a) Trotz des den Vereinigten Staaten zur Verfügung stehenden Potentials und trotz des großen Vorsprungs, den sie bei der theoretischen und praktischen Erschließung des Weltraums gewonnen haben, mehren sich die Anzeichen dafür, daß die ursprünglich amerikanische Zurückhaltung gegenüber ei-

*Fortsetzung Fußnote von Seite 57*

desrepublik mitgeteilt habe. Stackelberg führte dies auf die zögernde Haltung des stellvertretenen Leiters der NASA, Frutkin, zurück, der befürchte, daß die „vorzeitige Preisgabe der amerikanischen Pläne die Gesprächsbereitschaft der europäischen Partner einengen könnte. [...] Die zwischen dem Bundeskanzler und Präsident Johnson erörterte Zusammenarbeit für die Erforschung der Sonne und des Jupiter sei nur ein Beispiel und begrenze die Themen nicht.“ Er, Stackelberg, habe jedoch aus vertraulichen Gesprächen mit Mitarbeitern des amerikanischen Außenministeriums erfahren, daß die NASA u. a. an die gemeinsame Entwicklung eines großen astronomischen Satelliten und eines biologischen Labors dächte, das im Rahmen des Apollo-Programms auf dem Mond gelandet werden könnte. Vgl. den Drahtbericht Nr. 283; Referat I A 6, Bd. 140.

23 Zu den Gesprächen vom 14./15. Februar bzw. vom 14./15. September 1966 vgl. Dok. 8, Anm. 13, und Dok. 275, Anm. 17.

24 Zum Gespräch mit dem amerikanischen Botschafter McGhee vgl. den Vermerk des Staatssekretärs Carstens vom 14. Januar 1966; Referat I A 6, Bd. 140.

25 Der Passus „Die Möglichkeiten ... zu begeben“ wurde von Bundesminister Schröder unterschlagen.

ner Beteiligung Deutschlands und Europas schwächer geworden ist. Welche Motive dabei den Ausschlag geben, ist schwer zu sagen.

b) Auch in den Vereinigten Staaten dürfte die Erkenntnis zugenommen haben, daß der Vorstoß in den Weltraum letztlich internationaler Basis bedarf. Selbst der reichste Staat wird auf die Dauer die damit verbundenen Kosten kaum allein finanzieren können.

Dabei dürfte allerdings in Amerika der Gedanke einer Entlastung der Devisenbilanz zunächst keine wesentliche Rolle spielen. Die bisher von der NASA abgeschlossenen Übereinkommen setzen immer voraus, daß jede Partei die Kosten der von ihr übernommenen Arbeiten und Versuche selbst trägt. Zahlungen an Amerika sind daher mit diesen Übereinkommen nicht verbunden.

c) Es kann sein, daß die erreichte Größe des Vorsprungs auf dem Gebiet der Weltraumerschließung die amerikanische Bereitschaft zur Beteiligung Dritter fördert. Bei diesem Vorsprung kann die außeramerikanische Industrie unbesorgt herangezogen werden. Sie kann dabei andererseits auf Aufgaben gelenkt werden, die das durch den Entwicklungsstand bedingte und damit einer Monopolstellung gleichkommende<sup>26</sup> Übergewicht der amerikanischen Industrie unberührt lassen.

d) Die europäischen und deutschen Arbeiten für die Erschließung des Weltraums haben – zum Teil erheblich – die ursprünglichen Zeit- und Kostenschätzungen überschritten. Trotzdem zeichnen sich sowohl bei ESRO wie bei ELDO und auch im nationalen Rahmen konkrete Ergebnisse ab. Die neue amerikanische Bereitschaft zur Zusammenarbeit könnte daher auch durch den Eindruck von der europäischen und deutschen Entwicklung beeinflußt sein. Dabei könnte die Überlegung eine Rolle gespielt haben, daß bei Fortschreiten dieser europäischen und deutschen Entwicklung die Voraussetzungen für den Abschluß von Vereinbarungen zur Zusammenarbeit ungünstiger würden.

4 a) Bei der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Erschließung des Weltraums werden technologische Kenntnisse im allgemeinen nur im Austausch weitergegeben. Nachdem in der deutschen und europäischen Entwicklung Ergebnisse in greifbare Nähe gerückt sind, ist für Europa die Möglichkeit gegeben, seinerseits technologische Kenntnisse weiterzugeben. Das mag bei dem jetzt gezeigten stärkeren amerikanischen Interesse an der Zusammenarbeit mit Deutschland mitgewirkt haben. Um dieses Interesse zu erhalten, ist es jedenfalls wünschenswert, daß Deutschland unabhängig von der Zusammenarbeit mit der NASA die Möglichkeit hat, in eigenständiger Entwicklung technologische Kenntnisse zu erwerben.

b) Selbst auf dem Gebiet der Raumfahrzeugträger, auf dem der amerikanische Vorsprung besonders deutlich wird, können die Nachteile eines Verzichtes auf eigene europäische Entwicklung kaum unterschätzt werden.

Ein mit dem Verzicht notwendig verbundener Ankauf von Trägerraketen für die europäische Satellitenforschung würde nicht der deutschen, sondern der US-Industrie Mittel zur Erhöhung ihres Wissensstandes und ihrer Erfahrungen geben. Mangels Erfahrungen und Wissen, mangels ausgebildeter Techni-

<sup>26</sup> Die Wörter „einer Monopolstellung gleichkommende“ wurden von Bundesminister Schröder unterschlängelt.

ker würde sich damit eine Beteiligung Deutschlands an dem Trägersystem der zweiten Generation (Raumtransporter) ausschließen. Die Verantwortung für eine solche Weichenstellung dürfte schwerer wiegen als der Entschluß, die für die europäische Raketenentwicklung derzeit notwendigen Mittel aufzubringen, und zwar auch dann, wenn die europäische Entwicklung zunächst nicht zu kommerziell auswertbaren Raketen führen sollte.

Wird ein Versuch, sich an das voraussichtlich von der amerikanischen Entwicklung bestimmte Weltniveau bei der Herstellung von Raumfahrzeugträgern anzuschließen, erst in einem späteren Zeitpunkt wieder aufgenommen, so wird dies – abgesehen von den geringen Erfolgsaussichten – sehr viel kostspieliger werden.

Derzeit besteht ein kommerzielles Interesse der US-Industrie am Verkauf von Trägerraketen. Sie werden für deutsche und europäische Forschungssatelliten ohne Schwierigkeiten eingesetzt werden können. Forschung ist auch Gegenstand der neuen Vorschläge (Jupiter-Sonnen-Sonden) für deutsch-amerikanische Zusammenarbeit. Bei kommerziellen Satelliten dagegen kann die Interessenlage dazu führen, daß US-Trägerraketen für nicht-amerikanische Vorhaben nicht zur Verfügung gestellt werden. Bei Fernmeldesatelliten beispielsweise sind die Amerikaner nur an der Verwertung ihres Systems interessiert; zudem steht für sie die Ost-West-Richtung, für Europa die Nord-Süd-Richtung bei den zu schaffenden Fernmeldeverbindungen im Vordergrund. Selbst bei Forschungssatelliten muß es aber fraglich erscheinen, ob die für Trägerraketen zunächst genannten verhältnismäßig geringen Preise auch dann noch gelten, wenn die Anbieter nicht mehr mit der Entwicklung europäischer Raketen zu rechnen brauchen.

Anders als bei den mit der NASA vereinbarten Entwicklungsprogrammen, bei denen jeder Teilnehmer seine Kosten selbst trägt, würden für eigene Programme benötigte Raketen den amerikanischen Herstellern zu bezahlen sein. Dies würde eine derzeit von Amerika sicher begrüßte Entlastung der Devisenbilanz erbringen. Deswegen werden die Amerikaner aber nicht bereit sein, den Käufern zusätzliche Kenntnisse auf dem Gebiet der Weltraumforschung zu vermitteln. Zudem kann die Industrie letztlich nur auf den von ihr selbst erarbeiteten Erfahrungen aufbauen.

IV. 1) In Abschnitt III wurde dargelegt, daß die Bereitschaft der Vereinigten Staaten zur Zusammenarbeit bei der Erschließung des Weltraums durch die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet mit bestimmt sein dürfte. Gerade bei einem Eingehen auf die amerikanischen Angebote wird daher das Fortsetzen dieser europäischen Entwicklung zweckmäßig, um die amerikanische Bereitschaft zu erhalten.

2) Wenn sich das amerikanische Wirtschaftsinteresse auf Sicherung des monopartigen Charakters des Vorsprungs bei der Weltraumerschließung richtet, sind für Deutschland umgekehrt Ausweichmöglichkeiten erforderlich, um sich bei allen Vereinbarungen mit der NASA gegen Überforderungen zu schützen. Diese Ausweichmöglichkeiten bieten sich für Deutschland nur in den europäischen Organisationen.<sup>27</sup> Kein europäisches Land kann sich bei den Kosten der

<sup>27</sup> Die Wörter „nur in den europäischen Organisationen“ wurden von Bundesminister Schröder hervorgehoben.

Erschließung des Weltraums auf lange Sicht einen Verzicht auf multilaterale Zusammenarbeit leisten. Zudem bleibt die multilaterale Absicherung für Deutschland bei Weltraumprojekten größeren Umfangs auch aus politischen Gründen sehr wünschenswert. Die Erschließung des Weltraums ist der Entwicklung der Kriegsführung mit modernsten Waffen eng verbunden. Der Versuch eines deutschen, nicht wesentlich multilateral abgesicherten Vorstoßes in den Weltraum dürfte daher auf manchen Widerspruch stoßen.

3) Veränderungen der politischen Konstellation – z. B. eine Verstärkung der „Entspannung“ – können zu gegebener Zeit Washington veranlassen, bei NASA für Einschränkung der deutschen Beteiligung an der Erschließung des Weltraums zu sorgen. Auf dem Atomsektor hat sich gezeigt, daß Sicherheitserwägungen in Amerika zur Einschränkung bilateraler Zusammenarbeit führen können. Dies gilt für die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit bei der Aufbereitungsanlage für abgebrannte Kernbrennstoffe in Karlsruhe<sup>28</sup> und für das Infragestellen eines Kredites für einen Brutreaktor in den Vereinigten Staaten wegen Beteiligung einer nicht-amerikanischen (in diesem Falle deutschen) Firma.

Die NASA wird die deutsche Beteiligung an der Erschließung des Weltraums dann weniger leicht aus Entspannungsgesichtspunkten einzuschränken bereit sein, wenn Deutschland auf die Verstärkung der multilateralen europäischen Zusammenarbeit ausweichen kann. Zudem hat es sich bereits auf dem Atomsektor gezeigt, daß die Vereinigten Staaten EURATOM bessere Bedingungen einzuräumen bereit sind als in zweiseitigen Verträgen; insbesondere begnügen sie sich mit der EURATOM-Kontrolle, während sie bilateral eigene Kontrolle bzw. Kontrolle durch die Internationale Atom-Energie-Organisation (IAEO) fordern.<sup>29</sup> Deutschland kann dementsprechend von NASA vielleicht im Rahmen einer europäischen Organisation an amerikanischen Entwicklungen bei der Erschließung des Weltraums auch dann noch beteiligt werden, wenn die bilaterale deutsche Mitwirkung von Washington aus politischen Erwägungen heraus nicht mehr erwünscht sein sollte.

Bereits im Dezember 1962 hat die NASA dem Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung eine bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Vehicle Technology abgelehnt, jedoch eine Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, beispielsweise mit der ELDO, für den Fall in Aussicht gestellt, daß das Abkommen über Gründung dieser Organisation, über das damals verhandelt wurde, in Kraft gesetzt werden sollte.<sup>30</sup>

28 Im Kernforschungszentrum Karlsruhe wurde die Entwicklung schneller Brutreaktoren im Zusammenwirken mit EURATOM und der Atomenergie-Kommission der USA betrieben. Vgl. dazu Referat I A 2, Bd. 1073.

29 Zur amerikanischen Forderung, Sicherheitskontrollen durch die IAEO durchzuführen zu lassen, vgl. AAPD 1965, III, Dok. 471.

Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg begründete am 2. Februar 1966 das Interesse der Bundesrepublik, Sicherheitskontrollen nur im Rahmen der EURATOM durchzuführen, damit, daß IAEO-Kontrollen „sowjetrussische Inspektoren nach Deutschland bringen würden und so eine nukleare Kontrolle der Bundesrepublik Deutschland ermöglichen würden, ohne daß die Sowjetunion und ihre osteuropäischen Gefolgsstaaten hierfür eine Gegenleistung zu erbringen hätten“. Vgl. Referat I A 6, Bd. 32.

30 Am 13. Dezember 1962 begründete der Vertreter der NASA, Frutkin, bei einer Besprechung im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung die Ablehnung der USA, auf dem Gebiet der

- V. 1) Mit der deutschen Beteiligung an der Erschließung des Weltraums sind Forschungskosten verbunden, deren Höhe heute noch kaum abschätzbar ist. Auch unter Berücksichtigung der sich ergebenden primären und sekundären Förderung der Entwicklung in allen Sparten der deutschen Industrie bleibt das für die Beteiligung erforderliche Lehrgeld unverhältnismäßig hoch<sup>31</sup>, da keine Garantie dafür besteht, daß das Lehrgeld zu dem erstrebten Anschluß an das Weltniveau bei der Weltraumerschließung führt. Trotzdem dürfte das Auswerfen des Lehrgeldes eher zu verantworten sein, als der mit der Verweigerung dieser Mittel verbundene Entschluß, freiwillig die deutsche Industrie weitgehend auf die Rolle des Zulieferers der nicht-deutschen und insbesondere amerikanischen Weltraumindustrie zu beschränken.
- 2) Die Zusammenarbeit mit der NASA ist für Deutschland eine wesentliche Voraussetzung für das Betreiben nationaler Weltraumforschungs-Programme. Diese wiederum bedürfen der Abdeckung durch die sie ergänzende multilaterale europäische Zusammenarbeit. Ebenso wie die deutsche Stellung gegenüber der NASA durch die Mitgliedschaft in europäischen Organisationen gestärkt wird, bessert sich Deutschlands Position in diesen durch eine gute Zusammenarbeit mit der NASA.
- 3) Die amerikanischen Vorschläge auf Zusammenarbeit mit der NASA sollten daher nach Prüfung aufgegriffen werden.<sup>32</sup> Die bilaterale Zusammenarbeit mit der NASA sollte aber nicht so weit verstärkt werden, daß die europäische multilaterale Zusammenarbeit deswegen wesentlich eingeschränkt werden muß. Dabei ist zu berücksichtigen, daß eine Verringerung der deutschen Aufwendungen in den europäischen Weltraumorganisationen erst bei Auslaufen der eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen größeren Umfang haben kann. Soweit das deutsche Potential und die deutsche Finanzkraft nicht ausreichen, um neben der Beteiligung in den europäischen Weltraumorganisationen die amerikanischen Angebote auf bilaterale Zusammenarbeit bei Weltraumforschungsprojekten anzunehmen, wird geprüft werden müssen, ob diese Angebote nicht ganz oder teilweise an ELDO bzw. ESRO weitergegeben werden können. Der amerikanische Botschafter hat bereits auf solche Möglichkeit

*Fortsetzung Fußnote von Seite 61*

Raketentechnik mit einzelnen Staaten zusammenzuarbeiten: „Das Gewähren von ‚Entwicklungs hilfe‘ an die Bundesrepublik würde mit Sicherheit ähnliche Wünsche anderer europäischer Nationen, insbesondere von Frankreich und Italien, nach sich ziehen. Das würde einmal zu einer wirtschaftlich nicht vertretbaren Belastung der amerikanischen Institute und Techniker führen, zum anderen liege es nicht in der politischen Linie der USA, durch eine Unterstützung z. B. der französischen Raketenindustrie indirekt die Pläne General de Gaulles zur Schaffung einer eigenen Raketenstreitmacht zu fördern.“ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Jansen vom 15. Dezember 1962; Referat I B 1, Bd. 330.

31 Die Wörter „Lehrgeld unverhältnismäßig hoch“ wurden von Bundesminister Schröder unterschlägt.

32 Bundesminister Stoltenberg hielt sich vom 8. bis 15. Mai 1966 zu Gesprächen über eine Intensivierung der deutsch-amerikanischen wissenschaftlichen Kontakte in den USA auf. Am 10. bzw. am 12. und 16. Mai 1966 führte er Gespräche mit dem amerikanischen Vizepräsidenten Humphrey sowie mit dem Leiter der NASA, Webb. Vgl. dazu den Schriftbericht des Gesandten Freiherr von Stackelberg, Washington, vom 15. Juni 1966; Referat I A 6, Bd. 32.

Am 12. Mai 1966 vereinbarten das Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung und die NASA in einem „Memorandum of Understanding“ den Start von zwei Forschungsraketen im Herbst 1966. Für den Wortlaut vgl. Referat I A 6, Bd. 140.

hingewiesen. Nach Bericht der Botschaft Washington richtet sich das amerikanische Interesse sogar in erster Linie auf Beteiligung der europäischen Weltraumorganisationen an den amerikanischen Forschungsprojekten.<sup>33</sup>

4) Das vorstehende Vorgehen wird derzeit von hier aus als zweckmäßig angesehen. Diese Auffassung steht aber unter dem Vorbehalt, daß auch die politische Meinungsbildung erst abgeschlossen werden kann, wenn das Ergebnis der unerlässlichen Prüfung der anstehenden fachlichen Fragen durch die hierfür zuständigen Stellen vorliegt.

Hiermit über den Herrn Staatsekretär<sup>34</sup> dem Herrn Bundesminister<sup>35</sup> vorgelegt.

Meyer-Lindenberg

VS-Bd. 2466 (I A 6)

<sup>33</sup> Gesandter von Lilienfeld, Washington, berichtete am 20. Januar 1966, daß sich das Interesse des amerikanischen Außenministeriums „mehr einer multilateralen Zusammenarbeit unter Einbeziehung von ESRO-Mitgliedstaaten zuneigt, als einer nur deutsch-amerikanischen, wobei man jedoch gleichzeitig an eine führende Rolle der Bundesrepublik denkt“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 154; Referat I A 6, Bd. 140.

<sup>34</sup> Hat Staatssekretär Carstens am 31. Januar 1966 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Ich darf mir Stellungnahme vorbehalten.“

<sup>35</sup> Hat Bundesminister Schröder am 2. und am 5. Februar 1966 vorgelegen, der für die Staatssekretäre Carstens und Lahr handschriftlich vermerkte: „Interessante Aufzeichnung. Wir sollten diese Überlegungen in Zusammenarbeit mit den anderen Ressorts weitertreiben, um dann zu einer wohlüberlegten Politik zu kommen.“

Hat Lahr am 7. Februar und Carstens erneut am 10. Februar 1966 vorgelegen.

**Botschafter Freiherr von Braun, New York (UNO),  
an das Auswärtige Amt**

**Z B 6-1/573/66 VS-vertraulich  
Fernschreiben Nr. 49**

**Aufgabe: 21. Januar 1966, 18.00 Uhr  
Ankunft: 22. Januar 1966, 02.00 Uhr**

Betr.: Defizit bei Zypernaktion<sup>1</sup>

Im Anschluß an Drahtbericht Nr. 1236 vom 10. Dezember 1965<sup>2</sup>

I. Amerikanischer VN-Botschafter Goldberg bat mich heute darum, die Bundesregierung möge einen weiteren außerordentlichen Beitrag zur Deckung des in der Zypernaktion entstandenen Defizits leisten.<sup>3</sup> Defizit betrage am Ende der 6. Periode (26. Dezember 1965) rund 6 Millionen Dollar. US-Regierung werde hierzu 1,5 Millionen Dollar beitragen.

Stellvertretender britischer VN-Botschafter, Sir Roger Jackling, suchte mich gestern mit gleicher Bitte auf und bemerkte, britische Regierung werde 1 Million Dollar zahlen, allerdings unter der Voraussetzung, daß das Defizit durch freiwillige Zahlungen beseitigt werde.

Aus den Äußerungen Goldbergs und Jacklings ging hervor, daß die Bitte im Einvernehmen mit Generalsekretär U Thant ausgesprochen wurde. Goldberg fügte hinzu, er habe an Frankreich, Italien, Belgien und besonders nachdrücklich die Türkei die gleiche Bitte gerichtet und werde auch an die Zyprioten mit der Bitte herantreten, die den VN für Kasernenmiete etc. angelasteten 700 000 Dollar zu streichen. Er habe Zweifel, daß die Franzosen zahlen würden. Der italienische VN-Botschafter sei bezüglich der Zahlungsbereitschaft seiner Regierung zuversichtlich (was Botschafter Vinci mir selbst bestätigte), der Belgier allerdings weniger. Im ganzen bestehe die Hoffnung, daß mit den nunmehr erbetenen Sonderzahlungen das Defizit beseitigt werden könne. Er, Goldberg, könne privat hinzufügen, daß seine Regierung eventuell sogar mehr als die in Aussicht genommenen 1,5 Millionen beizutragen bereit sei.

<sup>1</sup> Im Dezember 1963 brachen auf Zypern, das 1960 von Großbritannien unabhängig geworden war, Kämpfe zwischen der griechischen und türkischen Bevölkerung aus. Präsident Makarios kündigte am 4. April 1964 die Garantie- und Bündnisverträge mit Griechenland und der Türkei. Im März 1964 ernannte die UNO einen Vermittler in der Zypern-Krise und entsandte erste Friedenstruppen. Trotz ihrer Anwesenheit kam es zu weiteren bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen griechischen und türkischen Zyprioten, in die auch die türkische Armee eingriff.

<sup>2</sup> Botschafter Freiherr von Braun, New York (UNO), berichtete über eine Konferenz der Staaten, die Beiträge zur Zypern-Aktion leisteten. Der amerikanische Ständige Vertreter bei der UNO, Goldberg, habe erklärt, daß der UNO-Generalsekretär U Thant aufgrund der fehlenden Finanzmittel zögere, das Mandat der Friedenstruppen auf Zypern um weitere sechs Monate zu verlängern. Statt dessen erwäge er einen Teilabzug der UNO-Truppen. Vgl. VS-Bd. 2523 (I B 1); B 150, Aktenkopien 1965.

<sup>3</sup> Botschafter Freiherr von Braun, New York (UNO), wies am 24. November 1965 darauf hin, daß die Bundesrepublik bis zum 26. Dezember 1965 mit insgesamt 3,5 Mio. Dollar 8,2% der gesamten finanziellen Kosten der Zypern-Aktion bestritten haben werde. Dieser Beitrag sei „höher als der für Deutschland von den VN festgesetzten Beitragsquote von 5,7% im Jahr 1964 und 7,4% im Jahre 1965 für Beteiligungen im Rahmen der VN“. Vgl. AAPD 1965, III, Dok. 433. Zur Unterstützung der Zypern-Aktion durch die Bundesrepublik vgl. auch Dok. 24, Anm. 18.

Goldberg wies eindringlich auf die präjudizielle Bedeutung hin, die eine Beseitigung des Zyperndefizits für die VN habe. Die USA sähen gerade in friedenserhaltenden Operationen wie derjenigen in Zypern eine der Hauptaufgaben der VN und würden in dem Zeitraum bis zu Beginn der nächsten Vollversammlung<sup>4</sup> alles daran setzen, um Einigkeit über das Verfahren bei künftigen Operationen herbeizuführen. Generalsekretär U Thant messe gleichfalls diesem Problem große Bedeutung zu und halte die Beseitigung des Defizits sogar für eine Lebensfrage der VN.

Er, Goldberg, bitte aus all diesen Gründen, die Bundesregierung möge einen einmaligen Beitrag von 500 000 (fünfhunderttausend) Dollar zur Deckung dieses Defizits zur Verfügung stellen. (Botschafter Jackling hatte dieselbe Zahl genannt). Er richte diese Bitte an uns in voller Kenntnis des Umstandes, daß wir, obwohl nicht Mitglied der VN, zu den stärksten und zuverlässigsten Unterstützern der Aktion gehörten, und er appelliere an die gemeinsamen NATO-Interessen, die auch wir an der Beilegung dieses Konfliktes zwischen zweien unserer Verbündeten hätten.

Goldberg wie Jackling betonten, daß die Bitte nicht im Zusammenhang mit den kanadischen Bemühungen um Ausarbeitung eines Kostenverteilungsschlüssels<sup>5</sup> stehe.

II. In meiner bisherigen Berichterstattung habe ich Bedenken gegen einen zusätzlichen deutschen Beitrag, besonders im Zusammenhang mit dem kanadischen Vorschlag, geäußert.<sup>6</sup> Angesichts der Tatsache, daß die Fortführung der Zypernaktion jetzt ernsthaft gefährdet ist und wir zusammen mit den Vereinigten Staaten und Großbritannien finanziell und damit auch politisch zu den Hauptträgern der Zypernaktion gehören, können wir uns dem amerikanischen und britischen Drängen, einen freiwilligen Sonderbeitrag zur Beseitigung des Defizits zu leisten, kaum entziehen. Ich schlage daher vor, einen zusätzlichen Beitrag für die Zeit bis 26. 12. 1965 in Höhe von 500 000 Dollar zu zahlen.

Erbitte Drahtweisung.<sup>7</sup>

[gez.] Braun

**VS-Bd. 2440 (I A 4)**

<sup>4</sup> Die XXI. UNO-Generalversammlung fand vom 20. September bis 20. Dezember 1966 statt.

<sup>5</sup> Am 18. November 1965 berichtete Botschafter Grewe, Paris (NATO), über den Vorschlag seines kanadischen Amtskollegen Ignatieff, „zur Aufbringung der Kosten für die UNFICYP ein informelles Konsortium zu gründen. Dieses Konsortium, das im Rahmen der UN arbeiten und aus allen interessierten Staaten bestehen solle, könnte eventuell sogar einen Kostenteilungsschlüssel ausarbeiten.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 1620; VS-Bd. 2440 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1965.

<sup>6</sup> Botschafter Freiherr von Braun, New York (UNO), sprach sich am 3. November 1965 gegen eine Erhöhung der deutschen Beiträge zur Finanzierung der UNO-Truppen auf Zypern aus, da die Bundesrepublik mit einem Betrag von bisher 3 1/2 Mio. Dollar ohnehin an dritter Stelle hinter den USA und Großbritannien stehe. Er stellte fest: „Das gegenwärtige Defizit ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß einige Staaten ihre ursprünglich freiwilligen Leistungen nicht fortgesetzt haben und daß andere Staaten überhaupt noch keine Leistungen erbracht haben.“ In erster Linie sollten diese Staaten zur Behebung des Defizits herangezogen werden. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1067; Referat I B 1, Bd. 375.

<sup>7</sup> Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg teilte Botschafter Freiherr von Braun, New York (UNO), am 24. Januar 1966 mit, die Bundesrepublik werde keine zusätzlichen Beiträge für die 6. Mandatsperiode leisten, zumal sich einige große UNO-Mitgliedstaaten von der Finanzierung der Zypern-Aktion fernhielten: „Wir haben auch nicht den Eindruck, daß unsere bisher geleisteten hohen

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

**II A 1-80.00/119/66 VS-vertraulich**

**25. Januar 1966**

Betr.: Dienstlicher Aufenthalt von VLR I Oncken in Berlin am 20. und  
21. 1. 1966

Folgende Informationen und Mitteilungen sind mir während des o. a. Aufenthalts zur Kenntnis gekommen bzw. gemacht worden:

1) Sitzung des gesamtdeutschen Ausschusses am 20. Januar 1966<sup>1</sup>:

a) Ausführungen von Vizekanzler Dr. Mende

– Rusk habe ihm – Mende – bei seinem letzten USA-Aufenthalt<sup>2</sup> gesagt, daß er Gromyko insgesamt 15mal auf Deutschland angesprochen habe.

– In den Monaten November und Dezember 1964 hätten 3457 in das Bundesgebiet eingereiste Rentner Bundespässe für die Weiterreise in das westliche Ausland beantragt.<sup>3</sup> Die Zahlen für das Jahr 1965 lägen noch nicht vor.

Stellungnahme: Die vorstehenden Zahlen liegen wesentlich höher als von uns vermutet. Der Vorgang zeigt, daß zahlreiche Rentnerreisen via Bundesgebiet in das westliche Ausland trotz der Pankower Forderung, die Rentner müßten sich der SBZ-Reisepässe bedienen<sup>4</sup>, mit Bundespässen zustandekommen.

– In der Frage der Entlassung politischer Häftlinge aus der Zone machte Vizekanzler Mende detaillierte Angaben über die 1964 und 1965 entlassenen Häftlinge sowie über unsere in diesem Zusammenhang erfolgten Leistungen.<sup>5</sup> Er

*Fortsetzung Fußnote von Seite 65*

Beiträge von den interessierten Parteien besonders honoriert worden wären. Auf unsere bilateralen Beziehungen mit Zypern, Griechenland und der Türkei haben sich unsere prompten Beitragszahlungen nicht erkennbar positiv ausgewirkt, und auch beim VN-Sekretariat finden wir in letzter Zeit nicht immer das erwartete Entgegenkommen (z. B. Einbeziehung Berlins in VN-Statistiken, SBZ-Bezeichnung in Publikationen der VN, ECE, UNCTAD).<sup>6</sup> Meyer-Lindenberg wies schließlich aber darauf hin, daß eine „förmliche Bitte um einen Beitrag für die 7. Mandatsperiode [...] wohlwollend“ geprüft würde. Vgl. VS-Bd. 2440 (I A 4); B 150, Aktenkopien 1966.

1 Der Ausschuß für gesamtdeutsche und Berliner Fragen des Bundestages tagte am 20. Januar 1966 in Berlin (West). Vgl. dazu auch Dok. 7, Anm. 2.

2 Bundesminister Mende hielt sich vom 14. bis 19. Juni 1965 in den USA auf. Zum Gespräch vom 17. Juni 1965 mit dem amerikanischen Außenminister Rusk vgl. AAPD 1965, II, Dok. 252.

3 Seit dem 2. November 1964 bestand für Rentner aus der DDR die Möglichkeit, Verwandte in der Bundesrepublik zu besuchen. Vgl. dazu DzD IV/10, S. 963 f. Vgl. dazu ferner AAPD 1964, II, Dok. 278.

4 Am 8. September 1964 erklärte die DDR, „daß eine allgemeine Regelung des Reiseverkehrs von einer Normalisierung des Verhältnisses zwischen beiden deutschen Staaten einschließlich solcher Vereinbarungen wie gegenseitige Anerkennung der Reisepässe abhängt“. Vgl. DzD IV/10, S. 964.

5 Am 2. Februar 1966 wurde in der Presse berichtet, daß bis zum Januar 1966 etwa 2600 politische Häftlinge durch Warenlieferungen im Werte von 97 Mio. DM aus der DDR freigekauft worden seien. Vgl. den Artikel „Die Freilassung politischer Zonen-Häftlinge“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, Nr. 27 vom 2. Februar 1966, S. 5.

Im Rückblick hielt Bundesminister Mende fest, daß in den Jahren 1964 bis 1966 insgesamt 4000 politische Häftlinge aus der DDR freigekauft worden seien. Die Bundesrepublik habe dafür Warenlieferungen im Wert von 198 Mio. DM aufgewendet. Vgl. MENDE, S. 142. Vgl. auch

bat, das Zahlenmaterial wegen des sehr vertraulichen Charakters der Angelegenheit nicht schriftlich festzuhalten.

- Er trete für das Zustandekommen eines Zeitungsaustausches zwischen beiden Teilen Deutschlands ein.<sup>6</sup> Dies setze freilich eine Änderung unserer Staatsschutzbestimmungen voraus.
  - Eine Aufhebung des KP-Verbots in der Bundesrepublik Deutschland<sup>7</sup> sei zur Zeit nicht möglich; eine solche Maßnahme käme aber in einer fortgeschrittenen Phase des Wiedervereinigungsvorgangs in Frage.
  - Eine Aktivierung unserer Deutschland-Politik sei zweckmäßig. Er beabsichtige, dem Herrn Bundeskanzler eine Besprechung mit den drei Fraktionsvorsitzenden<sup>8</sup> vorzuschlagen.<sup>9</sup> Dabei könne der Inhalt neuer Deutschland-Aktionen beraten werden. Hierzu biete sich eine überarbeitete Fassung unseres Memorandums vom 9.8.1963.<sup>10</sup> Wir müßten in der Lage sein, kurzfristig solche Papiere zu präsentieren.
  - Die Stellung des neuen Bundesbevollmächtigten, Staatssekretär Krautwig<sup>11</sup>, sei stärker als diejenige des früheren Bundesbevollmächtigten, Staatssekretär von Eckardt, da Herr Krautwig im Unterschied zu Herrn von Eckardt über einen Apparat (in Berlin befindliche Abteilung II des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen) verfüge.
  - Der Sprecher des SBZ-„Außenministeriums“ Kegel habe im früheren Auswärtigen Amt den Rang eines Gesandten innegehabt.
- Stellungnahme: Dies trifft nicht zu. Kegel war als Angestellter in den Wirtschaftsabteilungen der Botschaften Warschau und Moskau tätig.
- Die Bundesregierung müßte dafür Sorge tragen, daß die Zone den preußischen Gedanken und den Appell an die guten Seiten des Preußentums nicht für sich allein usurpiere.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 66*

AAPD 1964, II, Dok. 300. Vgl. ferner BARZEL, Es ist noch nicht zu spät, S. 31–41; Ludwig A. REHLINGER, Freikauf. Die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten 1963–1966, Berlin/Frankfurt am Main 1991, S. 37–67.

<sup>6</sup> Staatsratsvorsitzender Ulbricht äußerte in einer Rede am 25. April 1964 in Bitterfeld die Bereitschaft, in der DDR den Verkauf ausgewählter Zeitungen aus der Bundesrepublik zu gestatten, sofern die Tageszeitung „Neues Deutschland“ in der Bundesrepublik frei verkäuflich würde. Mit Schreiben vom 8. Juli 1964 regte der Leiter des Presseamtes beim Ministerpräsidenten der DDR, Blecha, gegenüber dem Chef des Presse- und Informationsamtes, von Hase, die Aufnahme entsprechender Verhandlungen über einen Zeitungsaustausch an. Vgl. DzD IV/10, S. 508 bzw. S. 812f.

Zur Haltung der Bundesregierung vgl. das Rundfunkinterview von Hase vom 16. Juli 1964; BULLETIN 1964, S. 1073.

<sup>7</sup> Die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) wurde in der Bundesrepublik am 17. August 1956 verboten.

<sup>8</sup> Rainer Barzel (CDU/CSU), Fritz Erler (SPD) und Knut Freiherr von Kühlmann-Stumm (FDP).

<sup>9</sup> Zum Deutschland-Gespräch vom 21. April 1966 vgl. Dok. 103, Anm. 8.

<sup>10</sup> Am 13. August 1963 legte das Auswärtige Amt einen „Vorschlag zur Lösung wesentlicher Deutschland und die europäische Sicherheit betreffender Fragen“ vor, in dem Maßnahmen zur Überwindung der deutschen Teilung mit Sicherheitsvorkehrungen in Europa gekoppelt waren. Für den Wortlaut des Vorschlags, der den drei Westmächten in der Fassung vom 9. August 1963 vorab zu Kenntnis gebracht wurde, vgl. AAPD 1963, II, Dok. 296.

<sup>11</sup> Der Staatssekretär im Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen wurde am 16. Dezember 1965 zum Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland in Berlin ernannt. Vgl. dazu BULLETIN 1965, S. 1604.

– Eine Umgestaltung des „Tages der deutschen Einheit“, 17.6., sei geboten. Es mache ihm Sorgen, wie die Bevölkerung in diesem Jahr den Feiertag, der auf einen Freitag falle, begehen werde (verlängertes Wochenende).

– In der Frage der Unkosten, die sich durch den Einsatz von Postbeamten bei den Passierscheinaktionen ergeben haben, hätten sich die Ressorts am 7.1. in der Staatssekretärs-Besprechung geeinigt.<sup>12</sup>

Stellungnahme: Diese Feststellung, die am 21.1.1966 Eingang in die Presse fand<sup>13</sup>, traf nicht zu. Auf der genannten Staatssekretärs-Besprechung wurde lediglich Einigung darüber erzielt, daß sich Vertreter des Bundesfinanzministeriums<sup>14</sup>, des Bundesministeriums für Post- und Fernmeldewesen<sup>15</sup> und des Senats<sup>16</sup> unter Zugrundelegung eines Vermittlungsvorschlages des Bundesfinanzministeriums auf ein gemeinsames Procedere einigen und hierzu einen neuen Vorschlag unterbreiten sollten.

b) Ausführungen des Regierenden Bürgermeisters Brandt

– Während sich die Zuzüge nach Berlin 1963/64 positiv entwickelt hätten, sei 1965 ein Stillstand eingetreten. Diese Frage bedürfe wegen ihrer Bedeutung für den Altersaufbau in Berlin ernsthafter Prüfung.<sup>17</sup>

– Zur Frage des von Erich Apel angeblich hinterlassenen Dokuments<sup>18</sup> erklärte der Regierende Bürgermeister lächelnd, „es gibt schon noch etwas“, lehnte es aber ab, die Diskussion hierüber zu vertiefen.

– In der Angelegenheit des Sonderbeauftragten des Bundeskanzlers, Bundesminister a.D. Lemmer<sup>19</sup>, habe er den Bundeskanzler um Unterrichtung gebeten. Es gehe bei der Ernennung von Herrn Lemmer auch um Fragen, die die bundesstaatliche Ordnung berührten. Herrn Lemmer persönlich habe er am 19.1. erklärt, daß nach seiner, Brandts, Auffassung, ein Hinweis auf seine Beauftragung dann gerechtfertigt sei, wenn ein Auftrag durch Wähler vorliege.

12 Ministerialdirektor Krapf vermerkte am 12. Januar 1966, seitens des Bundesministeriums für Post- und Fernmeldewesen sei auf der Sitzung vorgeschlagen worden, daß die entstandenen Kosten in Höhe von 904 000 DM vom Senat von Berlin übernommen werden sollten. Dem sei vom Bundesminister Westrick und dem Berliner Senator Schütz entgegengehalten worden, daß es sich bei der „Passierschein-Aktion um eine Bundesangelegenheit handele. Entsprechend solle der Bund die Kosten tragen.“ Die Teilnehmer einigten sich darauf, den Vorschlag des Abteilungsleiters im Bundesministerium der Finanzen, Korff, zu prüfen, wonach „die in der Vergangenheit erfolgten Leistungen der Bundespost als abgegolten anzusehen und in Zukunft etwaige Barauslagen der Bundespost dem Haushalt des Landes Berlin in Rechnung zu stellen“ seien. Danach solle endgültig entschieden werden. Vgl. Referat II A 1, Bd. 408.

13 Vgl. den Artikel „Der Senat nicht unterrichtet“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, Nr. 17 vom 21. Januar 1966, S. 4.

14 Ministerialdirektor Korff.

15 Staatssekretär Steinmetz.

16 Senator Schütz.

17 Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Carstens hervorgehoben. Dazu Pfeil.

18 In der Presse wurde gemeldet, daß der verstorbene Stellvertretende Vorsitzende des Ministerrats der DDR und Vorsitzende der Staatlichen Plankommission, Apel, ein Dokument hinterlassen habe, das sich im Besitz des Ostbüros der SPD befände. Darüber hinaus sei der französische Geheimdienst im Besitz eines Notizbuches, das Apel vor seinem Tod einem französischen Wirtschaftswissenschaftler gegeben habe. Vgl. dazu den Artikel von Stephan Thomas: „Zonenbehörden hintergingen die Sowjets“, DIE WELT, Nr. 291 vom 15. Dezember 1965, S. 1. Vgl. ferner den Artikel „Das Ost-Berliner Zentralkomitee muß sich mit Apel befassen“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, Nr. 292 vom 16. Dezember 1965, S. 1.

19 Vgl. dazu Dok. 9, Anm. 10.

Persönlichkeiten, die für Berlin öffentlich einzutreten beabsichtigten, müßten hierzu einen Auftrag der Berliner Wähler haben.

## 2) Persönliche Gespräche

a) Senatsdirektor Spangenberg, Chef der Staatskanzlei, bemerkte mir gegenüber:

– Er habe den Eindruck, daß das Auswärtige Amt bei der Behandlung von Berlinfragen gegenüber anderen Stellen, so dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, seit einiger Zeit in den Hintergrund trete. Er würde eine stärkere Einschaltung des Auswärtigen Amts begrüßen.

Stellungnahme: Es trifft in der Tat zu, daß sich die Herren Bundesminister Westrick und Staatssekretär Krautwig bei dem Zustandekommen der letzten Passierscheinübereinkunft<sup>20</sup> stärker als z.B. bei der ersten Übereinkunft<sup>21</sup> eingeschaltet haben.<sup>22</sup>

b) Der Senats-Pressechef Bahr wies mir gegenüber auf folgendes hin:

– Es falle ihm auf, daß die sonst bei Pankower Kursänderungen üblichen Zustimmungserklärungen der sowjetzonalen Schriftsteller im Falle der neuen harten Kulturpolitik der SED<sup>23</sup> gar nicht oder nur mit Verzögerung eingingen.

– Über die nach wie vor starke Position der (meist jüngeren) Technokraten solle man sich keiner Täuschung hingeben, wenn diese auch damit rechneten, erst im Zuge eines längeren Evolutionsprozesses an die Macht zu gelangen.

– Während der Verhandlungen Pollak/Behrendt über die Ausgleichszahlungen für die Mineralöllieferungen<sup>24</sup> habe sich für uns insofern eine günstige Situation ergeben, als die Zonenwirtschaft gezwungen gewesen sei, für eine rasche Abwicklung der Mineralöllieferungen ins Bundesgebiet einzutreten, da andernfalls die sowjetzionale Produktion (z.B. Raffinerie Schwedt an der Oder) hätte gedrosselt oder eingestellt werden müssen.

– Er stelle sich manchmal die Frage, warum es für uns gute Kommunisten in der Zone erst dann gäbe, wenn diese, wie Apel, tot seien. Warum man nicht gewußt habe, daß es solche ihren eigenen Weg gehende Personen in der Zone gäbe, und warum wir uns im Zuge unserer Wiedervereinigungsbemühungen nicht bemühten, zu diesen Kreisen Fühlung aufzunehmen?<sup>25</sup>

c) Der Leiter der Treuhandstelle für den Interzonenhandel, Pollak, stellte fest:

– Er habe bereits am 10. 1. im Hinblick auf die Möglichkeit von sowjetzonalen Schikanen bei den bevorstehenden Ausschuß- und Fraktions-Sitzungen des

20 Für den Wortlaut der 3. Passierschein-Vereinbarung vom 25. November 1965 vgl. DzD IV/11, S. 953–955. Vgl. dazu auch AAPD 1965, III, Dok. 435.

21 Für den Wortlaut der 1. Passierschein-Vereinbarung vom 17. Dezember 1963 vgl. DzD IV/9, S. 1023–1027.

22 Zu den Passierschein-Gesprächen vgl. weiter Dok. 41.

23 Vgl. dazu Dok. 9, besonders Anm. 9.

24 Nach Inkrafttreten des Mineralölsteuergesetzes in der Bundesrepublik entstanden der DDR jährliche Einnahmeausfälle in Höhe von 100 Mio. DM. Zu den Forderungen der DDR auf Ausgleichszahlungen notierte Ministerialdirigent Pauls am 9. Juli 1965, man habe sich darauf geeinigt, „das Bezugskontingent für Mineralölzeugnisse auf eine realistische Höhe zu senken, damit eine jährlich wiederkehrende Diskussion der Mineralölfrage [...] vermieden wird“. Vgl. Referat III A 6, Bd. 168.

25 Die Wörter „tot seien“ wurden von Staatssekretär Carstens hervorgehoben. Zu diesem Absatz handschriftliche Bemerkung: „Weil wir sie sonst gefährden.“

Bundestags (18.–20. 1.)<sup>26</sup> Herrn Behrendt mitgeteilt, daß er sich mit ihm erst nach diesen Sitzungen wieder treffen wolle. Man müsse zunächst Erfahrungen sammeln, wie sich die andere Seite verhalte. Der nächste Sitzungstermin sei infolgedessen anstelle des 17. 1. auf den 24. 1. festgelegt worden.

Stellungnahme: Herr Pollak hat auf diese Weise in eigener Initiative die andere Seite „gewarnt“. Eine solche Warnung, die uns in der Substanz zu nichts verpflichtet, konnte nur in unserem Interesse liegen. Es ist bedauerlich, daß wir vom Bundeswirtschaftsministerium hierüber nicht unterrichtet worden sind. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, daß Herr Pollak seinerseits die Briten, die ihn befragten, in Berlin informiert hat. Es ist möglich, daß Sir Frank Roberts bei dem Essen mit dem Staatssekretär am 13. 1.<sup>27</sup>, auf dem die IZH-Frage zur Sprache kam, über den durch Pollak bereits erfolgten Warnschritt unterrichtet war. Der Herr Staatssekretär wäre in einer besseren Position gewesen, hätte er in Kenntnis des Pollakschen Schrittes auf diesen hinweisen können.

– Er werde von anderen Ressorts nicht aufgesucht. Die einzige Stelle außerhalb des Bundeswirtschaftsministeriums, die zu ihm Fühlung suche, sei die Politische Abteilung des Auswärtigen Amts.

d) VLR I Schwarzmann teilte mir mit:

– Botschafter McGhee habe während seines letzten Berlin-Aufenthaltes den Bundesbevollmächtigten, Staatssekretär Krautwig, zu sich gebeten, um die Haltung der Bundesregierung zur Frage eines Einsatzes des IZH im Falle von Berliner Zugangsstörungen kennenzulernen. Krautwig habe McGhee über seine Haltung in Kenntnis gesetzt.<sup>28</sup>

Stellungnahme: Auch dieser Vorgang zeigt, daß es schwierig ist, unsere amtlichen Fühlungnahmen mit den Verbündeten in dem Problemkreis „Deutschlandpolitik/IZH“ zu koordinieren. Einerseits laufen die Informationen bei uns nicht an einer Stelle zusammen, andererseits besteht die Möglichkeit, daß zuständige Stellen in Berlin (so der Bundesbevollmächtigte = BMG) und in Bonn (das in diesem Fall zuständige AA) den Verbündeten unterschiedliche Lagebeurteilungen geben, über die diese sich dann ihre eigenen Gedanken machen. Auf jeden Fall zeigt der Vorgang, welche Schlüsselposition das BMG in Anbetracht der Doppelfunktion von Staatssekretär Krautwig in Berlin und Bonn heute in Fragen der Deutschlandpolitik besitzt.

Hiermit über Herrn Dg II A<sup>29</sup> Herrn D II<sup>30</sup> mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt.

Oncken

**VS-Bd. 4125 (II A 1)**

26 Vgl. dazu Dok. 7.

27 Zum Gespräch des Staatssekretärs Carstens mit den Botschaftern der Drei Mächte vgl. Dok. 9.

28 Dieser Absatz wurde von Staatssekretär Carstens hervorgehoben. Dazu handschriftliche Bemerkung: „Ich habe Staatssekretär Krautwig gebeten, mich zu unterrichten.“

29 Hat Ministerialdirigent Ruete am 20. Januar 1966 vorgelegen.

30 Hat Ministerialdirektor Krapf am 27. Januar 1966 vorgelegen, der die Weiterleitung an Staatssekretär Carstens verfügte.

## Aufzeichnung des Staatssekretärs Carstens

St.S. 158/66 VS-vertraulich

26. Januar 1966<sup>1</sup>

Betr.: Deutsche Ostdiözesen

Am 25. Januar 1966 führte ich während einer gesellschaftlichen Veranstaltung (bei einem Frühstück in der Residenz des argentinischen Botschafters<sup>2</sup>) ein längeres Gespräch mit dem Apostolischen Nuntius.<sup>3</sup> Im Laufe dieses Gesprächs kamen wir auf die deutsch-polnischen Beziehungen zu sprechen. Als der Nuntius sagte, es käme nun darauf an, auf dem begonnenen Wege einer besseren gegenseitigen Verständigung fortzuschreiten<sup>4</sup>, fragte ich ihn, ob er etwas Bestimmtes im Auge habe.

Er sagte, er könne sich nur rein persönlich äußern, und er zögere eigentlich, dies mir gegenüber zu tun. Ich sagte, ich würde gern seine Meinung hören, und er könne sicher sein, daß ich sie nur als ein von ihm persönlich an mich persönlich gerichtetes Wort auffassen würde.

Sodann entwickelte der Nuntius folgenden Gedankengang: Es sei klar, daß in der Grenzfrage der deutschen Ostdiözesen keine Änderung eintreten könne und dürfe.<sup>5</sup> In diesem Punkte könne auch nach seiner, des Nuntius, Meinung die deutsche Regierung keinen anderen Standpunkt als denjenigen, den sie bisher eingenommen habe<sup>6</sup>, vertreten.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 70*

1 Hat Carstens am 28. Januar 1966 vorgelegen, der die Weiterleitung an Bundesminister Schröder verfügte.

2 Hat Schröder am 2. Februar 1966 vorgelegen.

3 Hat Bundesminister Schröder am 10. Februar 1966 vorgelegen.

4 Luis Irigoyen.

5 Erzbischof Corrado Bafile.

6 Zum Stand der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Polen vgl. auch Dok. 159.

5 In den 1945 der polnischen Verwaltung unterstellten Ostgebieten des Deutschen Reiches bestand die im Reichskonkordat vom 20. Juli 1933 bestätigte Diözesanorganisation und -zirkumskription der katholischen Kirche fort. Änderungen der Diözesangrenzen waren nach einer jährlich wiederholten Verlautbarung des Vatikans nur dann vorgesehen, wenn territoriale Veränderungen völkerrechtliche Anerkennung erlangt hätten. Vgl. dazu ANNUARIO PONTIFICIO PER L'ANNO 1964, Vatikanstadt 1964, S. 1409.

6 Zum Standpunkt der Bundesregierung vgl. auch AAPD 1964, II, Dok. 346.

Am 19. November 1964 bat Staatssekretär Carstens Botschafter von Scherpenberg, Rom (Vatikan), beim Päpstlichen Staatssekretariat auf die Zusicherung des Heiligen Stuhls hinzuweisen, „es werde bezüglich des Erzbistums Breslau und der übrigen Diözesen östlich der Oder-Neiße bei dem Grundsatz bleiben, wonach „der Apostolische Stuhl keine endgültigen Änderungen bezüglich der Diözesangrenzen vorzunehmen pflegt, solange eventuelle Fragen internationalen Rechts, die jene Gebiete betreffen, nicht mittels Verträgen, die volle Anerkennung erlangt haben, geregelt sind“ [...]. Es muß [...] der Erwartung Ausdruck gegeben werden, daß der Vatikan die Bundesregierung von beabsichtigten Änderungen vorher unterrichtet und nicht ein fait accompli schafft, das die deutsche Öffentlichkeit aufs tiefste beunruhigen würde und die Beziehungen zum Vatikan sehr belasten würde.“ Vgl. VS-Bd. 3094 (II 2); B 150, Aktenkopien 1964.

Am 30. November 1964 erklärte der Apostolische Nuntius, Erzbischof Bafile, gegenüber Ministerialdirektor Jansen, „der Standpunkt des Heiligen Stuhles bezüglich der ostdeutschen Diözesen sei bekannt. Im Vatikan bestehe auch nicht die Absicht, den eingenommenen Standpunkt zu ändern.“ Vgl. die Aufzeichnung von Jansen; VS-Bd. 3094 (II 2); B 150, Aktenkopien 1964.

Aber könnte man sich nicht vorstellen, daß bis zur endgültigen Regelung der Grenzfrage wenigstens die geistliche Versorgung der in diesen Gebieten lebenden Katholiken besser geregelt würde, als dies bisher der Fall gewesen sei?

Unter diesem Gesichtspunkt könnte man doch vielleicht ins Auge fassen, ob nicht Bischöfe in Breslau und im Ermland eingesetzt werden könnten und vielleicht auch Administratoren in den übrigen Gebieten, hinsichtlich derer die Diözeseneinteilung zwischen dem Heiligen Stuhl und dem polnischen Kardinal<sup>7</sup> streitig sei (der Nuntius erläuterte diese Bemerkung dahingehend, daß der polnische Episkopat nach 1945 in den deutschen Ostgebieten neue Diözesen errichtet habe, die jedoch bisher vom Heiligen Stuhl nicht anerkannt worden seien).

Die Einsetzung von Bischöfen in Breslau und im Ermland und von Administratoren in den übrigen Gebieten sei selbstverständlich nur möglich, wenn die Bundesregierung auf die Ausübung der Rechte aus dem Preußischen Konkordat<sup>8</sup> und dem Reichskonkordat<sup>9</sup> verzichte. Ein Anstoß in dieser Richtung könne nicht vom Heiligen Stuhl ausgehen, wohl aber von der Bundesregierung. Wäre es nicht eine gute Geste, wenn die Bundesregierung von sich aus eine derartige Anregung gäbe? Damit würde den Polen gezeigt, daß der von ihren Bischöfen und nicht der von ihrer Regierung beschrittene Weg der richtige Weg sei. Man würde den polnischen Bischöfen helfen und würde objektiv einen wichtigen Beitrag zu einer weiteren Verbesserung im deutsch-polnischen Verhältnis leisten.

Er, der Nuntius, glaube, daß der katholische Klerus in Deutschland keine Bedenken gegen einen solchen Schritt haben würde.<sup>10</sup> Sicher würde auch die evangelische Kirche keine Einwendungen erheben.

Er wolle aber in keiner Weise leugnen, daß ein solcher Schritt der deutschen Regierung ein bedeutendes Opfer ihrerseits darstelle.

Ich sagte dem Nuntius, daß seine Gedanken schwierige Fragen aufwürfen. Sie würden bedeuten, daß mit einer jetzt 20jährigen feststehenden Praxis gebrochen würde und natürlich würde daraus der Schluß gezogen werden, daß wir unsere Position hinsichtlich der deutschen Ostgebiete änderten. Ich wollte trotzdem über seine Anregungen nachdenken.<sup>11</sup>

Carstens

**VS-Bd. 5646 (V I)**

<sup>7</sup> Stefan Wyszyński.

<sup>8</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 14. Juni 1929 zwischen dem Freistaat Preußen und dem Heiligen Stuhl vgl. PREUSSISCHE GESETZSAMMLUNG 1929, S. 152–160.

<sup>9</sup> Für den Wortlaut des Konkordats vom 20. Juli 1933 zwischen dem Deutschen Reich und dem Heiligen Stuhl vgl. REICHSGESETZBLATT 1933, Teil II, S. 679–690.

<sup>10</sup> Am 14. Februar 1966 notierte Staatssekretär Carstens, der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz, Kardinal Döpfner, habe darauf hingewiesen, daß die Einsetzung Apostolischer Administratoren die „Stellung der in den Ostgebieten amtierenden bisherigen Generalvikare gegenüber dem Kardinalprimas von Polen unabhängiger“ machen würde, da sie „in einem unmittelbaren Verhältnis zum Heiligen Stuhl“ stünden. Dies führe auch dazu, daß der „vorläufige Charakter eines Zustandes besonders unterstrichen“ würde. Vgl. VS-Bd. 5646 (V 1); B 150, Aktenkopien 1966.

<sup>11</sup> Vgl. weiter Dok. 90.

## Botschafter Pauls, Tel Aviv, an das Auswärtige Amt

I B 4-82.00/92.19/266/66 VS-vertraulich  
Bericht Nr. 7

26. Januar 1966<sup>1</sup>

Betr.: Deutsch-israelische Beziehungen<sup>2</sup>

### Nahostlage

Die israelisch-arabischen Beziehungen, das zentrale Element der Nahostlage, sind unverändert gespannt. Aber trotz der jüngsten Waffenlieferungen<sup>3</sup> ist die Sicherheitslage Israels nach Ansicht der israelischen Führung günstiger als in der ersten Hälfte des Jahres 1965. Trotz heftiger Proteste gegen die Waffenlieferungen weiß man auch hier, daß sie mehr Bestandteil der innerarabischen Auseinandersetzungen zwischen Nasser auf der einen und Feisal auf der anderen Seite sind als Instrument der arabischen Bedrohung Israels. Die Israelis haben die im Sommer zustande gekommene provisorische Einigung im Jemen-Konflikt<sup>4</sup> immer skeptisch beurteilt und rechnen jetzt damit, daß die Fortdauer der mehr oder weniger offenen Kämpfe im Jemen sie weiterhin entlasten wird.

### Beziehungen zur Sowjetunion

Neben der auf die Nahostlage gerichteten Aufmerksamkeit wird in Jerusalem dem Verhältnis zur Sowjetunion besondere Bedeutung beigemessen. Der Wunsch, die Beziehungen zur Sowjetunion, koste es, was es wolle, zu verbessern, um eine Möglichkeit zur Einwanderung von Juden aus der Sowjetunion nach Israel zu eröffnen, beherrscht vor allem Eshkols politische Vorstellung. Beschwerden, die man gegen die Sowjetunion hat (sowjetischer Antrag in der UNO, Zionismus gleich Rassismus zu setzen), werden unterdrückt. Der Angriff auf die deutsche Politik in der kürzlichen Regierungserklärung<sup>5</sup> ist zu verstehen als der Versuch, durch Frontstellung gegen Deutschland Moskau zu gefallen.

1 Hat Ministerialdirektor Meyer-Lindenberg am 10. Februar 1966 vorgelegen, der die Weiterleitung an Bundesminister Schröder verfügte.

Hat Staatssekretär Carstens am 12. Februar 1966 vorgelegen.

Hat Schröder am 17. Februar 1966 vorgelegen, der die Weiterleitung an Bundeskanzler Erhard verfügte.

Hat Erhard am 23. Februar 1966 vorgelegen.

2 Vgl. dazu zuletzt Dok. 14.

3 Am 21. Dezember 1965 gab der Staatssekretär im britischen Luftfahrtministerium, Stonehouse, bekannt, daß britische Firmen Rüstungsgüter im Wert von über 100 Mio. Pfund Sterling an Saudi-Arabien geliefert hätten. Vgl. HANSARD, Bd. 722, Sp. 1874 f.

4 Nach dem Sturz der Monarchie im September 1962 brach im Jemen (später: Arabische Republik Jemen) ein Bürgerkrieg aus. Um die neue Regierung des Präsidenten Sallal gegen die von Saudi-Arabien aus operierenden monarchistischen Einheiten zu unterstützen, entsandte die ägyptische Regierung Truppen in den Jemen. Am 24. August 1965 einigten sich König Feisal und Präsident Nasser darauf, die ägyptischen Einheiten aus dem Jemen abzuziehen. Im Gegenzug stellte Feisal die Einstellung der Waffenlieferungen in Aussicht. Das Abkommen sah ferner eine Volksbefragung im Jemen vor, die von einer neu zu bildenden Übergangsregierung vorzubereiten war. Für den Wortlaut der Verlautbarung vom 24. August 1965 vgl. EUROPA-ARCHIV 1965, D 471 f.

5 Zur Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Eshkol vom 12. Januar 1966 vgl. Dok. 14, Anm. 2.

len. Eshkol scheint mir dabei das Gefühl der rechten Proportion zu verlieren, denn der Kreml wird jede antideutsche Stellungnahme Israels bereitwillig akzeptieren, ohne sich dadurch in seiner ablehnenden Haltung zur Auswanderung von Juden im mindesten beeinflussen zu lassen. Es widerspricht der kommunistischen Ideologie, dem staatlichen System der Sowjetunion und dem Interesse eines Vielvölkerstaates, einer Gruppe den Weg nach außen zu öffnen, sei es aus welchen Gründen auch immer. Überdies wäre es naiv, den Sowjets zuzutrauen, daß sie ein Faustpfand, dessen großer Wert ihnen immer wieder vor Augen geführt wird, ohne entsprechende Gegenleistung aus der Hand geben würden. Eshkol jagt mit diesem seinem Wunsch nach meinem Dafürhalten einer Utopie nach, und wir dürfen der israelischen Regierung keinen Zweifel lassen, daß wir es nicht hinnehmen, eine solche Politik auf unsere Kosten betrieben zu sehen.

#### Deutsch-israelische Beziehungen

Die deutsch-israelischen Beziehungen stehen nicht im Mittelpunkt des israelischen politischen Interesses. Im Gegenteil hat man bisher versucht, sie auch nach Aufnahme der Beziehungen unter dem beherrschenden Gesichtspunkt des Reparationsgedankens<sup>6</sup> zu halten und auch den ganzen Komplex der deutschen Wirtschaftshilfe<sup>7</sup> dem unterzuordnen.

Die Inkonsequenz der israelischen Politik gegenüber Deutschland lag und liegt darin, daß man zwar Leistungen will und den Nutzen aus dem anderen zu ziehen wünscht, im übrigen aber seine Existenz möglichst zu übersehen bemüht ist. Um dieses Problem kommt seit kurzem eine innerisraelische Auseinandersetzung in Gang, die die Fragen des politischen Verhältnisses zwischen unseren beiden Ländern und besonders der kulturellen Beziehungen umfaßt. Wir fordern die Auseinandersetzung in unserem Sinne, wenn wir uns möglichst zurückhalten und jedes Drängen auf eine positive Entwicklung der Beziehungen vermeiden. Jedes Drängen könnte nur Gegenkräfte wecken. Nur wenn die Israelis in dieser Diskussion sich selbst überlassen bleiben, werden sie zu vernünftigen Ergebnissen gelangen können. So ist es zum Beispiel auf lange Sicht gesehen gleichgültig, ob die kulturpolitischen Beziehungen zwischen Deutschland und Israel ein paar Monate oder ein Jahr früher oder später in Gang kommen, d. h. ob das israelische Parlament die von ihm 1962 beschlossenen Beschränkungen<sup>8</sup> früher oder später aufhebt. Die Israelis sollen das Tempo bestimmen und Initiativen ergreifen. Jeder Eindruck, als drängten wir oder seien brennend interessiert, kann unsere Position nur schwächen. Wir sollten vorerst keinen Zweifel lassen, daß wir bereit sind, aber es dabei bewenden lassen und unsere Aktivität im Rahmen dessen halten, was zur Zeit möglich ist, d. h. vor allem alle gutwilligen Israelis unterstützen.

<sup>6</sup> Am 10. September 1952 wurde zwischen der Bundesrepublik und Israel ein Abkommen über Wiedergutmachung geschlossen. Die deutschen Verpflichtungen ließen am 31. März 1966 aus. Für den Wortlaut des Abkommens vgl. BUNDESGESETZBLATT 1953, Teil II, S. 37-97.

Vgl. dazu auch Dok. 135.

<sup>7</sup> Zu den deutsch-israelischen Verhandlungen über Wirtschaftshilfe vgl. Dok. 55.

<sup>8</sup> Am 9. Januar 1962 nahm die Knesseth Richtlinien über die Gestaltung kultureller Kontakte zur Bundesrepublik an. Vgl. dazu den Artikel „Israel schränkt Kulturbeziehungen zu Deutschland ein“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, Nr. 9 vom 11. Januar 1962, S. 3.

Die Hereinnahme der linkssozialistischen Mapam in die Regierung Eshkol<sup>9</sup> wird für die nächste Zeit ohnehin im außen- und kulturpolitischen Bereich die Dinge für uns komplizieren.

Die wirtschaftspolitischen Beziehungen sind bisher ganz von dem Reparationsabkommen beherrscht worden. Es ist eine Aufgabe, die vernachlässigten privatwirtschaftlichen Beziehungen zu fördern, des wirtschaftlichen, vor allem aber des politischen Effekts der Zusammenarbeit wegen. Die Einräumung der 75 Mio. DM-Anleihe für 1965 und die Ankündigung von Verhandlungen für dieses Jahr<sup>10</sup> hat entspannend gewirkt. Das schließt nicht aus, daß die stets zu hysterischer Aufregung bereite und entschlossene israelische Presse zu gegebener Zeit wieder versucht, die Wogen hochgehen zu lassen. Wenn das Ergebnis der bevorstehenden Verhandlungen eindrucksvoll genug ist, um es Israel unmöglich zu machen, die Juden in der Welt, vor allem in New York, gegen uns zu mobilisieren, genügt das. Das Wohlgefallen des überwiegenden Teils der israelischen öffentlichen Meinungsmache können wir auf nicht abzusehende Zeit ohnehin nicht erreichen. Deshalb sollte uns ihr Mißfallen nicht weiter betrüben. Der Berichterstattung über Deutschland in der israelischen Presse fehlt fast jedes Niveau. Das liegt zum Teil an den hiesigen Redaktionen, zum überwiegenden Teil aber an der unzureichenden journalistischen Qualität der israelischen Korrespondenten in Deutschland.

#### Schlußfolgerung

Die zunächst wesentliche Aufgabe unserer Diplomatie gegenüber Israel erblikke ich darin, den Israelis zum Bewußtsein zu bringen, daß Reparationen und Außenpolitik zwei verschiedene Bereiche sind. Reparationen lenken von ihrer Kausalität her den Blick nach rückwärts. Israel muß einsehen lernen:

- 1) daß die Reparationen zwischen den beiden Staaten und Regierungen abgeschlossen sind und die individuellen Reparationen nach Maßgabe der deutschen Gesetzgebung zuverlässig erfüllt werden;
- 2) daß Außenpolitik von ihrem Inhalt und Ziel her den Blick nach vorn zu richten hat und auch in den deutsch-israelischen Beziehungen nicht oder nicht mehr mit dem Reparationsgedanken zu identifizieren ist.

Wir werden vorerst Israel nicht dazu bringen können, unsere Politik zu unterstützen, aber wir müssen ihm klarmachen, daß wir das unqualifizierte Sichuns-in-den-Weg-Stellen in vitalen Fragen unserer Grenzen, unserer Sicherheitspolitik und der Wiedervereinigung nach Aufnahme der diplomatischen

<sup>9</sup> Der am 12. Januar 1966 gebildeten neuen israelischen Regierung gehörten mit dem Wohnungsbauminister Bentow und Gesundheitsminister Barsilai zwei Abgeordnete der Mapam-Partei an.

<sup>10</sup> Am 22. Dezember 1965 bat der israelische Botschafter Ben Natan Staatssekretär Lahr um die Zahlung von 75 Mio. DM. Die Summe solle als „Ergebnis der Vorberatungen zu den Hauptverhandlungen“ über ein Abkommen für Wirtschaftshilfe gelten. Lahr begrüßte die israelische Belegschaft zur „unbedingten Aufnahme der Verhandlungen“ und notierte nach dem Gespräch, daß mit einem Eingehen auf den Vorschlag die israelischen Forderungen für das Jahr 1965 abgedeckt würden, zumal im Juni 1965 bereits 75 Mio. DM im Rahmen der Aktion „Geschäftsfreund“ an Israel gezahlt worden seien. Die insgesamt 150 Mio. DM könnten „als Präjudiz für 1966“ gewertet werden. Vgl. die Aufzeichnung von Lahr; AAPD 1965, III, Dok. 474.

Zur Ankündigung der Aufnahme von Wirtschaftsverhandlungen vgl. BULLETIN 1966, S. 4.

Beziehungen und im Zeichen der wirtschaftlichen Unterstützung Israels nicht mehr hinzunehmen bereit sind.<sup>11</sup>

Wir sollten den Israelis auch verdeutlichen, daß wir ihren ständigen Appell an unsere moralische Verpflichtung durchschauen: daß sie Moral sagen, aber Kasse meinen, nicht bereit, uns für die Leistung auch nur teilweise Entlastung zu erteilen.

Ein hiesiger Gesprächspartner sagte mir vor einiger Zeit: „We are a small country, but versus Germany we are a great power“. Ich habe ihm erwidert: „Don't overplay your hand“.

Pauls

**VS-Bd. 2567 (I B 4)**

## 21

### Aufzeichnung des Staatssekretärs Carstens

St.S. 137/66 VS-vertraulich

27. Januar 1966<sup>1</sup>

#### Vorbemerkungen

1) Die nachfolgende Aufzeichnung enthält in Form von Thesen das Ergebnis einer Überprüfung des Standes der Deutschland-Frage und Vorschläge für unsere Deutschland-Politik.<sup>2</sup> Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Über jede der 60 Thesen könnte man und müßte man, wenn man sie adäquat behandeln wollte, eine gesonderte Abhandlung schreiben. Die hier gewählte stark komprimierende Darstellungsmethode birgt die Gefahr einer Verzerrung in sich, die Beschränkung auf die wenigen Tatsachen und Argumente, die als die jeweils wichtigsten angesehen werden, bringt zugleich unvermeidlicherweise ein subjektives Element hinein.

Ich habe trotzdem geglaubt, die Aufzeichnung vorlegen zu sollen. Sie geht auf Vorarbeiten zurück, die teilweise seit über einem Jahr laufen. Nach meiner

<sup>11</sup> Dieser Absatz wurde von Bundeskanzler Erhard hervorgehoben. Dazu handschriftliche Bemerkung: „Vorsicht!“

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

Für einen Auszug vgl. CARSTENS, Erinnerungen, S. 756–758.

Hat Bundesminister Schröder vorgelegen, der der Weiterleitung an Bundeskanzler Erhard und im Durchdruck an die Bundesminister von Hassel und Grädl sowie an den stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Fraktion und Vorsitzenden des gesamtdeutschen Ausschusses im Bundestag, Wehner, zustimmte. Vgl. dazu CARSTENS, Erinnerungen, S. 755.

Zu den Bemerkungen von Erhard, Hassel, Grädl und Wehner vgl. Dok. 103.

<sup>2</sup> Die Aufzeichnung war das Ergebnis der Erörterungen der Deutschland-Frage auf einer Botschafter-Konferenz Ende Dezember 1965 in Bonn. Vgl. dazu CARSTENS, Erinnerungen, S. 755.

Im Anschluß an die Konferenz entstanden mehrere Analysen zum Stand der Deutschlandpolitik. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Botschafters a. D. Duckwitz vom 30. Dezember 1965; AAPD 1965, III, Dok. 480. Vgl. ferner die Aufzeichnung des Botschafters Freiherr von Mirbach, Neu Delhi, vom 5. Januar 1966, Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Bestand I - 483: 290/2; B 150, Aktenkopien 1966.

Ansicht besteht ein Bedürfnis nach einer Darstellung, die wenigstens die wichtigsten im Zusammenhang mit unserer Deutschland-Politik stehenden Fragen erfaßt. Schon die Aneinanderreihung dieser Fragen läßt ihre Interdependenz deutlich werden. Sie erleichtert zudem die meines Erachtens wichtigste Aufgabe, unsere Deutschland-Politik zu einer geschlossenen, alle Teilfragen durchdringenden Politik auszustalten. Dadurch würde zugleich die Unsicherheit beseitigt, die im Inland und Ausland hinsichtlich einiger Elemente unserer Deutschland-Politik besteht.

2) Um einen möglichst umfassenden Überblick über den gesamten Komplex unserer Deutschland-Politik zu geben, habe ich auch solche Thesen aufgenommen, die unstreitig sind und hinsichtlich derer, soweit ich sehe, bei uns niemand eine Änderung vorschlägt. Andererseits sind die strittigen Themen behandelt. Dabei bin ich mir darüber im klaren, daß ein Teil der dazu gemachten Vorschläge problematisch ist. Ich habe in einigen der von mir dargestellten Fragen selbst während der letzten ein bis zwei Jahre mehrfach geschwankt, und ich kann die Möglichkeit nicht ausschließen, daß ich nach einiger Zeit andere Lösungen als die jetzt empfohlenen vorschlagen werde. Die Formulierung unserer Deutschland-Politik wird niemals abgeschlossen sein. Es handelt sich um einen laufenden Prozeß, dessen Entwicklungslinien zahlreichen inneren und äußeren Einflüssen ausgesetzt sind. Trotzdem ist es meines Erachtens richtig, ja notwendig, daß von Zeit zu Zeit eine Zäsur eingelegt und der Versuch gemacht wird, eine Stellungnahme zu den wichtigsten Teilfragen unserer Deutschland-Politik zu formulieren.

3) Die Behandlung der Deutschland-Frage macht deutlich, daß wir nicht aus eigener Kraft imstande sind, das Problem zu lösen. Das Mißverhältnis zwischen unseren Möglichkeiten und denen der Sowjetunion, die unser eigentlicher Gegner in dieser Frage ist, springt in die Augen. Wir brauchen daher die Unterstützung von Freunden, und zwar von möglichst vielen Freunden in der ganzen Welt. So gesehen ist die Pflege unserer Beziehungen zu allen Staaten der Welt zugleich ein Teil unserer Deutschland-Politik. Ziel unserer Politik muß es sein, Vertrauen zu gewinnen.

Da wir weiter die Lösung der Deutschland-Frage nur auf friedlichem Wege betreiben wollen und können, ergibt sich für uns die Notwendigkeit eines geduldigen Ausharrens auch gegenüber aggressiven Gegnern. Das bedeutet nicht, daß wir uns nicht zur Wehr setzen sollten. Aber wir sollten immer zugleich versuchen, ob wir auf dem einen oder anderen Gebiet, auch in unserem Verhältnis zu unseren Gegnern in Osteuropa, einen Fortschritt erzielen können.

Ein besonders wichtiges Prinzip unserer Deutschland-Politik ist schließlich Stetigkeit. Plötzliche Veränderungen können großen Schaden anrichten. Wo Modifikationen notwendig sind, sollten sie, wenn irgend möglich, ruhig und behutsam vorgenommen werden. Sie müssen daher frühzeitig geplant werden.

4) Die nachfolgende Darstellung ist nur unserer Deutschland-Politik gewidmet; aber die Außenpolitik eines Landes läßt sich nicht in Sektoren zerlegen. Alle Bereiche der Außenpolitik hängen miteinander zusammen. Ein und der selbe Vorgang kann Wirkungen in ganz verschiedenen Richtungen haben. Er muß daher aus jeder der in Betracht kommenden Perspektiven bewertet werden. Meinen Vorschlägen liegen jeweils Überlegungen zugrunde, die auch die

anderen Bereiche unserer Außenpolitik, wo dies notwendig erschien, mit einzubeziehen. Ich habe es mir jedoch versagen müssen, sie jeweils im einzelnen darzustellen.

### I. Die Lage

5) Die Prognosen, die man unserer Deutschland-Politik zu Beginn des Jahres 1966 stellen muß, sind nicht günstig. Es sieht nicht so aus, daß wir in diesem Jahr unserem Ziel, der Wiedervereinigung Deutschlands, näher kommen werden. Eher drohen Positionen wie

die Verantwortung der vier Mächte für die Wiedervereinigung Deutschlands<sup>3</sup>, die Nichtanerkennung und Isolierung der SBZ sowie die Verhinderung ihres weiteren internationalen Vordringens,

der innere Zusammenhalt des deutschen Volkes in beiden Teilen Deutschlands,

die Bindungen zwischen Berlin und der Bundesrepublik Deutschland,

die These von der Fortexistenz Deutschlands in seinen Grenzen von 1937

weiter abzubrücken.

6) Unsere Verbündeten haben andere vordringlichere Sorgen als das Deutschland-Problem. Die USA stehen mitten in einer sich ausweitenden kriegerischen Auseinandersetzung in Vietnam.<sup>4</sup> Das englische Interesse geht vorwiegend auf Entschärfung des Ost-West-Konflikts.<sup>5</sup> Frankreich betreibt eine von seinen Bundesgenossen weitgehend unabhängige Politik mit dem Ziel, seine eigene weltpolitische Rolle zu verstärken.<sup>6</sup> Die Gegensätze zwischen den USA und Frankreich gehen so tief, daß man nicht sieht, wie sie sich zu einer – zugleich auch für uns akzeptablen – gemeinsamen Politik in der Deutschland-Frage zusammenfinden könnten. Die Vier-Mächte-Verantwortung ist daher nicht einmal mehr zwischen den drei Westmächten praktikabel, von den Gegensätzen zur Sowjetunion ganz zu schweigen.

7) Die internationale Position der Sowjetunion hat sich erheblich verbessert. Sie ist im indisch-pakistanischen Konflikt erfolgreich als Vermittlerin aufgetreten<sup>7</sup> und hat dadurch ihr Ansehen in der Welt außerordentlich erhöht. Sie

3 Die Vier-Mächte-Verantwortung ging zurück auf die Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945, mit der die oberste Gewalt in Deutschland von den Regierungen der USA, Großbritanniens, Frankreichs und der UdSSR übernommen wurde, „von jedem in seiner eigenen Besatzungszone und gemeinsam in allen Deutschland als ein Ganzes betreffenden Angelegenheiten“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1946, S. 215.

4 Vgl. dazu Dok. 2.

5 Am 21./22. Oktober 1965 fanden in London deutsch-britische Gespräche über die Politik gegenüber den osteuropäischen Staaten statt. Vortragender Legationsrat I. Klasse Luedde-Neurath wies dazu am 29. Oktober 1965 auf das britische Interesse hin, mit der UdSSR „ein wirkliches Verhältnis“ aufzubauen. Auch die britisch-polnischen Beziehungen hätten an „Intensität und Herzlichkeit gewonnen“. In einer Verbesserung der Beziehungen zur Tschechoslowakei sähe Großbritannien „den Angelpunkt für eine Emanzipierung der Tschechoslowakei und einen wesentlichen Faktor für eine fortschreitende Differenzierung in Osteuropa“. Vgl. AAPD 1965, III, Dok. 405.

6 Zur französischen EWG-Politik vgl. Dok. 25.

Zu den französischen Vorstellungen über eine Reform der NATO vgl. Dok. 47.

7 Seit der Unabhängigkeit Pakistans und Indiens am 15. August 1947 erhoben beide Staaten Ansprüche auf die Provinz Kaschmir, wobei von pakistanischer Seite das Argument der Selbstbestimmung der überwiegend moslemischen Bevölkerung von Kaschmir angeführt wurde. Nachdem indische Truppen den größeren südöstlichen und pakistanische Einheiten den kleineren nord-

sucht – durchweg mit Erfolg – den Ausgleich mit ihren Nachbarn (Japan<sup>8</sup>, Indien, Pakistan, Iran<sup>9</sup>, Türkei<sup>10</sup>). Nur gegen uns richtet sich nach wie vor die volle Wucht ihrer propagandistischen Angriffe. Der Grund dafür ist klar: Es ist eines der wichtigsten, vielleicht das wichtigste Ziel der sowjetischen Außenpolitik, ihre Position in Europa, und das heißt in Deutschland, zu konsolidieren. Darauf verwendet sie einen großen Teil ihrer außenpolitischen Anstrengungen. Vor allem sucht sie, die Theorie von der Existenz zweier deutscher Staaten und einer weiteren selbständigen politischen Einheit „West-Berlin“ durchzusetzen.<sup>11</sup>

Man darf die Augen nicht vor der Tatsache verschließen, daß aus sowjetischer Sicht ein dreifaches Interesse an der Erhaltung des Status quo in Deutschland besteht:

- Die Präsenz von 200 000 sowjetischen Soldaten in der SBZ gibt der Sowjetunion eine starke machtpolitische Stellung in Europa, besonders gegenüber Deutschland, Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn und den Anrainerstaaten der Ostsee.
- Die SBZ ist der wichtigste Handelspartner der Sowjetunion (20% des sowjetischen Außenhandels entfallen auf die SBZ).<sup>12</sup> Wir wissen, daß die SBZ in großem Umfang Lohnveredelung für die Sowjetunion betreibt.
- Das Verschwinden des kommunistischen SBZ-Regimes würde einen schweren Rückschlag für die expansive kommunistisch-ideologische Politik der Sowjetunion bedeuten. Die sowjetischen Führer würden sich in einem solchen

*Fortsetzung Fußnote von Seite 78*

westlichen Teil der Provinz besetzt hatten, wurde nach Vermittlung der UNO am 1. Januar 1949 ein Waffenstillstand geschlossen. Der nie vollständig beigelegte Krieg eskalierte erneut im Jahr 1965. Auf Einladung des Ministerpräsidenten Kossygin trafen Präsident Ayub Khan und Ministerpräsident Shastri vom 4. bis 10. Januar 1966 in Taschkent zusammen und unterzeichneten eine gemeinsame Deklaration über die Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Staaten. Für den Wortlaut der Deklaration vgl. EUROPA-ARCHIV 1966, D 111f. Vgl. dazu auch den Schriftbericht des Botschafters Scholl, Islamabad, vom 19. Januar 1966; Referat I B 5, Bd. 275.

<sup>8</sup> Am 29. Juli 1966 schloß die UdSSR nach zwölfmonatigen Verhandlungen als erster kommunistischer Staat mit Japan ein Konsularabkommen. Vgl. dazu den Schriftbericht Nr. 1074 des Botschafters Krapf, Tokio, vom 1. September 1966; Referat II A 4, Bd. 773.

<sup>9</sup> Vom 21. Juni bis 3. Juli 1965 hielt sich Schah Reza Pahlevi zu Gesprächen in der UdSSR auf. In einem gemeinsamen Kommuniqué stellten beide Seiten „mit Genugtuung die günstige Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Iran und der Sowjetunion fest“. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1965, Z 146.

<sup>10</sup> Vom 9. bis 17. August 1965 besuchte Ministerpräsident Ürgüplü die UdSSR. Er vereinbarte mit Ministerpräsident Kossygin eine „beträchtliche Verstärkung des Handelsaustauschs“ beider Staaten. In einem Kommuniqué wiesen die Gesprächspartner besonders auf ihre gemeinsame Haltung in der Zypern-Frage hin. Vgl. dazu EUROPA-ARCHIV 1965, Z 171.

<sup>11</sup> Am 26. Juli 1955 erklärte der Erste Sekretär des ZK der KPdSU, Chruschtschow, erstmals öffentlich, daß bei Verhandlungen über Deutschland der Tatsache der Existenz zweier deutscher Staaten Rechnung getragen werden müsse. Am besten sei, „wenn die deutsche Frage die Deutschen selbst lösen würden“. Für den Wortlaut der Rede vgl. DzD III/1, S. 232–236.

Ergänzend stellte die UdSSR in der Note vom 27. November 1958 an die Drei Mächte fest, „daß die Frage Westberlin gegenwärtig durch Umwandlung Westberlins in eine selbständige politische Einheit – eine Freistadt – gelöst werde, in deren Leben sich kein Staat, darunter auch keiner der bestehenden zwei deutschen Staaten, einmischen würde“. Für den Wortlaut vgl. DzD IV/1, S. 151–177, besonders S. 174.

Am 10. Januar 1959 legte die UdSSR den Entwurf für einen Friedensvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland und der DDR bzw. mit einer Konföderation der beiden Staaten vor. Für den Wortlaut vgl. DzD IV/1, S. 545–566.

<sup>12</sup> Zum Handelsvertrag zwischen der DDR und der UdSSR vom 3. Dezember 1965 vgl. Dok. 9, Anm. 7.

Fall heftigen inneren und äußeren Angriffen aus dem kommunistischen Block ausgesetzt sehen.

8) Nicht deutlich erkennbar ist zur Zeit, wie sich das Verhältnis zwischen den drei Weltmächten (USA, Sowjetunion, China) weiter entwickeln wird. Auf längere Sicht wird China den beiden anderen Mächten gefährlich werden können. Aus diesem Grunde und wegen der Gefahren, die sich aus dem derzeitigen Stand der nuklearen Waffentechnik ergeben, besteht sowohl in den USA wie in der Sowjetunion ein deutlicher Trend zum Ausgleich zwischen diesen beiden Staaten.<sup>13</sup> Er wird allerdings zur Zeit durch den Vietnam-Konflikt überlagert, der die Sowjetunion zwingt, Nordvietnam in einem gewissen Umfang zu unterstützen und gegenüber Amerika eine aggressive Haltung einzunehmen.<sup>14</sup> Wie weit die Sowjetunion dabei gehen wird, ist nicht vorhersehbar. Es ist jedoch anzunehmen, daß sie sich aus der militärischen Auseinandersetzung so lange wie möglich heraushalten wird. Sollte der Vietnam-Konflikt einmal abklingen, bleiben immer noch tiefe Gegensätze zwischen den USA und der Sowjetunion bestehen, vor allem in Europa und hier wiederum in Deutschland einschließlich Berlin. Trotzdem wird die deutsche Politik die Möglichkeit einer Annäherung der USA und der Sowjetunion im Auge behalten müssen. Sicher kann in einer solchen Entwicklung eine Chance für eine Lösung der Deutschland-Frage in unserem Sinne liegen. Möglich ist aber auch, daß die USA und die Sowjetunion sich auf der Basis des Status quo verständigen.

9) Die internationale Unterstützung für unsere These, daß Deutschland durch die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes wieder vereinigt werden muß, wird aufs Ganze gesehen schwächer. Daran vermögen auch so erfreuliche Ereignisse wie die ceylonesische Erklärung zur Deutschland-Frage (Ende Dezember 1965)<sup>15</sup> nichts zu ändern. Die Welt sieht – im Gegensatz zu uns – das geteilte Deutschland nicht als einen Hauptspannungsherd an, der den Frieden der Welt gefährdet, und bringt diesem Problem daher nur ein begrenztes Interesse entgegen.

10) Dem SBZ-Regime ist es seit dem Bau der Berliner Mauer (August 1961) gelungen, seine Position nach innen und außen zu konsolidieren. Im Innern gilt das vor allem für den wirtschaftlichen Sektor, der eine klare Aufwärtsentwicklung zeigt. Es gilt aber auch von der inneren politischen Lage. Sicher ist die große Mehrheit der in der Zone lebenden Deutschen nach wie vor nicht kommunistisch, sicher würden sie sich, wenn sie sich frei entscheiden könnten, gegen das Regime entscheiden. Aber die meisten befürchten, daß sie eine solche Chance in absehbarer Zeit nicht haben werden. Viele resignieren daher und finden sich mit der bestehenden Lage ab. Anzeichen für ein Aufbegehren oder gar für einen Aufstand der Bevölkerung gegen das Regime gibt es nicht. Uns wird glaubhaft berichtet, daß sich in der Zone – auch bei dem antikommunistisch eingestellten Teil der Bevölkerung – ein Selbstbewußtsein entwickelt,

13 Vgl. dazu Dok. 30, besonders Anm. 7.

14 Vom 7. bis 13. Januar 1966 hielt sich eine sowjetische Delegation unter Führung des Mitglieds des Präsidiums der ZK der KPdSU, Scheljepin, in der Demokratischen Republik Vietnam (Nordvietnam) auf. Zum Abschluß des Besuchs veröffentlichten beide Seiten ein Kommuniqué, in dem die UdSSR volle Unterstützung im Kampf gegen die „amerikanischen Imperialisten“ zusicherte. Vgl. dazu EUROPA-ARCHIV 1966, Z 23.

15 Zur Erklärung des Ministerpräsidenten Senanayake vom 23. Dezember 1965 vgl. Dok. 4, Anm. 5.

das zum Beispiel seinen Ausdruck in dem Stolz auf die wirtschaftlichen und kulturellen Leistungen der Zone findet.

11) International baut die Zone ihre Positionen langsam weiter aus. Zwar hat seit 1950 – außer Jugoslawien<sup>16</sup> und Kuba<sup>17</sup> – kein Land der Welt diplomatische Beziehungen zur SBZ aufgenommen, selbst die arabischen Staaten während der Nahost-Krise Anfang 1965 nicht<sup>18</sup>; auch ist es der SBZ bisher nicht gelungen, in eine einzige der elf weltweiten Sonderorganisationen der UN einzudringen (bei der WHO<sup>19</sup> und bei der Internationalen Fernmeldeorganisation<sup>20</sup> gelang im Jahre 1965 die Abwehr nur mit äußerster Mühe). Das sind beachtliche – und man muß wohl sagen: erstaunliche – Erfolge unserer Alleinvertretungs- und Isolierungspolitik. Wir dürfen aber die Augen nicht davor verschließen, daß trotzdem der Erosionsprozeß gegenüber dieser Politik unauflösbar fortschreitet. 1965 gelang es der Zone, ein Generalkonsulat in Dares-salam zu errichten.<sup>21</sup> Die VAR und Syrien erklärten sich bereit, ihrerseits Generalkonsulate in Ost-Berlin zu errichten.<sup>22</sup> Ulbricht wurde in der VAR wie ein Staatsoberhaupt empfangen.<sup>23</sup> Die Zone setzte ihre Forderung auf Zulassung einer besonderen Mannschaft zu den Olympischen Spielen durch.<sup>24</sup>

16 Die Anerkennung der DDR durch Jugoslawien am 10. Oktober 1957 führte zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Jugoslawien am 19. Oktober 1957.

17 Nach der Anerkennung der DDR durch Kuba brach die Bundesrepublik am 14. Januar 1963 die diplomatischen Beziehungen ab. Vgl. dazu AAPD 1963, I, Dok. 19.

18 Die Nahost-Krise wurde im Oktober 1964 durch das Bekanntwerden von Waffenlieferungen der Bundesrepublik an Israel ausgelöst. Nach der Bekanntgabe der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel brachen am 12. Mai 1965 der Irak, am 13. Mai die VAR, Jordanien, Saudi-Arabien und Syrien, am 14. Mai Algerien, der Libanon und Jemen sowie am 16. Mai 1965 der Sudan die diplomatischen Beziehungen zur Bundesrepublik ab. Vgl. dazu AAPD 1965, I, Dok. 1, und Dok. 38, sowie AAPD 1965, II, Dok. 203.

19 Zu den Bemühungen der Bundesrepublik, eine Mitgliedschaft der DDR in der WHO zu verhindern, vgl. AAPD 1965, I, Dok. 151.

20 Auf der Regierungskonferenz der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) vom 12. September bis 12. November 1965 in Montreux stellten die Ostblock-Staaten insgesamt zehn Anträge mit dem Ziel, der DDR die Mitgliedschaft oder einen Beobachterstatus in der ITU zu ermöglichen. Zur Ablehnung der Anträge bemerkte das Mitglied der Delegation der Bundesrepublik, Ministerialdirektor a.D. von Haeftl, am 27. Dezember 1965: „Die gute Vorbereitung, die vorwiegend juristische Argumentation der deutschen Delegation, die Unterstützung durch die Mehrzahl der afrikanischen Staaten und die Hilfe der westlichen Verbündeten zusammen mit den lateinamerikanischen Staaten haben zu diesem Erfolg geführt.“ Vgl. Referat I B 1, Bd. 405.

21 Zur Errichtung eines Generalkonsulats der DDR in Dares-salam am 19. Februar 1965 vgl. Dok. 4, besonders Anm. 2.

22 Am 14. Juli 1965 wurde dem Generalkonsul der VAR in Ost-Berlin, El Fatatry, von der DDR das Exequatur erteilt. Vgl. dazu AAPD 1965, II, Dok. 284.

Die Vereinbarung zwischen Syrien und der DDR über die Errichtung von Generalkonsulaten in Damaskus und Ost-Berlin wurde am 16. September 1965 getroffen. Für den Wortlaut des Kommuniqués vgl. AUSSENPOLITIK DER DDR XIII, S. 786.

23 Zum Besuch des Staatsratsvorsitzenden der DDR vom 24. Februar bis 2. März 1965 vgl. AAPD 1965, I, Dok. 104.

24 Am 8. Oktober 1965 beschloß das IOC, daß bei den Olympischen Winter- und Sommerspielen 1968 in Grenoble bzw. in Mexiko-City „zwei deutsche Mannschaften unter einer Fahne und einem Emblem“ teilnehmen sollten. Zugleich erhielt neben dem „NOK für Deutschland“ das die DDR vertretende „NOK für Ostdeutschland“ die formelle Anerkennung. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 319 des Botschafters Allardt, Madrid, vom 8. Oktober 1965; Referat IV 5, Bd. 1603. Für den Wortlaut des IOC-Beschlusses vgl. DzD IV/11, S. 867f.

Zu den Bemühungen der Bundesrepublik, die Anerkennung eines Nationalen Olympischen Komitees der DDR zu verhindern, vgl. AAPD 1965, II, Dok. 302.

Es ist nicht anzunehmen, daß es uns gelingen wird, diesen Trend zu stoppen. Er wird sich fortsetzen, zumal unsere finanziellen Mittel, die wir in diesem Bereich bisher mit großem Erfolg eingesetzt haben, geringer werden (Entwicklungshilfe), während die Mittel, die die Zone einsetzt, ansteigen.<sup>25</sup>

Die Erfolge des Zonenregimes haben alsbald seine Ambitionen gesteigert. Neuerdings hört man Äußerungen, daß allein das Zonenregime als der wahre Vertreter des deutschen Volkes („aller fortschrittlichen und friedliebenden Kräfte in Deutschland“) anzusehen sei.<sup>26</sup>

12) Im Jahre 1965 wurden zum ersten Mal ernsthafte Zweifel laut, wie lange das deutsche Volk die gewaltsame Trennung ertragen könne, ohne daß sein innerer Zusammenhalt, also seine Eigenschaft als Nation, verlorengehen oder entscheidend geschwächt werden würde. In der Zone wächst eine Generation heran, die fast keine Verbindung mehr mit uns hat. Das geschilderte Phänomen eines eigenen Selbstbewußtseins der Zonenbevölkerung hat zwar bisher nichts mit Nationalbewußtsein zu tun, könnte sich aber mit der Zeit dazu entwickeln. Sichere Prognosen über die Größe der Gefahr sind kaum möglich. Die deutsche Geschichte gibt in dieser Beziehung warnende Beispiele. Schweizer, Niederländer, Elsässer, Österreicher haben sich – teils aus eigenem Entschluß, teils auf Grund fremder Einwirkung – im Laufe der Zeit von dem deutschen Volkskörper endgültig abgespalten.

13) Die Position Berlins bleibt prekär. Die Sowjets richten ihre Politik besonders gegen die Bindung Berlins an die Bundesrepublik Deutschland. Sie bekämpfen die Einbeziehung Berlins in unsere internationalen Verträge. Während wir in den Verhandlungen mit Polen, Ungarn, Rumänien und Bulgarien unseren Standpunkt durchsetzen konnten<sup>27</sup>, gelang es den Sowjets, die Tschechen in dieser Frage auf ihre Seite zu ziehen.<sup>28</sup>

Einen besonders scharfen Widerstand setzen die Sowjets Bundestagssitzungen in Berlin entgegen.<sup>29</sup> Für 1966 haben sie ihr Ziel erreicht. Die drei Westmächte werden in diesem Jahr keine Berlin-Sitzung des Bundestages zulassen.<sup>30</sup>

25 Zum wachsenden Einfluß der DDR in den Entwicklungsländern vgl. auch Dok. 250.

26 Am 27. April 1965 erklärte der Staatsratsvorsitzende Ulbricht auf der 9. Tagung des Zentralkomitees der SED: „Zwanzig Jahre nach dem mörderischen Zweiten Weltkrieg stehen nur die Deutsche Demokratische Republik und mit ihr die antifaschistischen und friedliebenden Kräfte in Westdeutschland für die Lebensinteressen der Nation. Am 20. Jahrestag der Befreiung will die Bevölkerung Westdeutschland wissen, welchen Weg der friedlichen Lösung der deutschen Frage es gibt. Wir weisen erneut diesen Weg.“ Für den Wortlaut der Rede vgl. den Artikel „Nationale Mission der DDR und das geistige Schaffen in unserem Staat“; BERLINER ZEITUNG, Nr. 116 vom 28. April 1965, S. 3. Zu den Bemühungen der DDR, einen Alleinvertretungsanspruch für Deutschland durchzusetzen, vgl. auch AAPD 1965, III, Dok. 384.

27 Auf der Basis von Abkommen vom 7. März 1963 mit Polen, vom 17. Oktober 1963 mit Rumänien, vom 10. November 1963 mit Ungarn und vom 6. März 1964 mit Bulgarien eröffnete die Bundesrepublik Handelsvertretungen in Warschau (18. September 1963), in Bukarest (13. Juli 1964), in Budapest (15. Juli 1964) und in Sofia (19. Oktober 1964).

Zur Einbeziehung von Berlin (West) in die Abkommen vgl. AAPD 1963, I, Dok. 183 und III, Dok. 470, sowie AAPD 1964, I, Dok. 62.

28 Zur Frage der Wiederaufnahme von Handelsvertragsgesprächen mit der Tschechoslowakei vgl. Dok. 3 und weiter Dok. 42.

29 Zu den sowjetischen Störmäßignahmen während der Sitzungen des Bundestages in Berlin (West) vom 5. bis 11. April 1965 vgl. Dok. 7, besonders Anm. 5.

30 Vgl. dazu Dok. 7, Anm. 11.

Es handelt sich hierbei nicht um bedeutende Erfolge der sowjetischen Politik. Immerhin müssen wir sie registrieren und ständig mit der Möglichkeit weiterer sowjetischer und sowjetzonaler Verstöße gegen die Bindungen Berlins an den Bund rechnen. Die Einführung des Paß- und Visumszwanges für Westdeutsche, die durch die Zone nach Berlin reisen wollen, ist oft (meist auf dem Wege über die Nachrichtendienste) angekündigt, allerdings bisher nie verwirklicht worden.<sup>31</sup> Doch müssen wir nach wie vor damit rechnen; zum Beispiel wenn sich der Vietnam-Krieg ausweiten sollte.

14) Schließlich müssen wir feststellen, daß unsere Rechtsansprüche auf die Gebiete östlich der Oder und Neiße immer weniger Unterstützung finden. De Gaulle hat klar ausgesprochen, daß er nur für die Wiedervereinigung Deutschlands in seinen jetzigen Grenzen eintritt.<sup>32</sup> Der britische Außenminister hat erklärt, daß man den Willen der jetzt in diesen Gebieten lebenden Bevölkerung respektieren müsse<sup>33</sup>, woraus – wohl mit Recht – geschlossen wurde, daß er für das Verbleiben dieser Gebiete bei Polen eintrat. Meines Wissens hat im Jahre 1965 kein Politiker außerhalb Deutschlands unsere These, daß Deutschland bis heute in seinen Grenzen von 1937 fortbestehe, unterstützt. Zahlreiche Stimmen im Inland und Ausland sprechen sich für eine Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch uns aus.

## II. Vorschläge

15) Das Ziel unserer Deutschland-Politik ist unverrückbar. Es ist die Wiedervereinigung der beiden getrennten Teile Deutschlands. Häufig wird hinzugefügt, es sei das oberste Ziel unserer Politik. Diese Formel muß richtig verstanden werden. Die Wiedervereinigung hat keine absolute Priorität. Um sie zu erlangen, dürfen wir unsere eigene Sicherheit nicht gefährden. Dieses Grundprinzip unserer Außenpolitik seit 1950 gilt uneingeschränkt weiter.

16) Wir streben die Wiedervereinigung ausschließlich mit friedlichen Mitteln durch Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes an. Auch an diesem politischen Grundsatz sollten wir unbedingt festhalten. Er enthält die beste und wirksamste Formulierung der Methode unserer Wiedervereinigungspolitik. Er ist besser als die Forderung nach gesamtdeutschen Wahlen, weil ihr sofort mit dem Argument begegnet wird, wir wollten die Bevölkerung der Zone majorisieren. Demgegenüber können wir das Selbstbestimmungsrecht so interpretieren, daß die Zonenbevölkerung selbst darüber entscheiden solle, ob sie mit uns wiedervereinigt werden will.

31 Seit 1962 wurden in der Washingtoner Botschaftergruppe Maßnahmen für den Fall der Einführung eines Paß- und Sichtvermerkszwangs durch die DDR diskutiert. Zum Beschuß über eine Rahmenplanung vgl. Dok. 282.

32 Auf der Pressekonferenz am 25. März 1959 erklärte der französische Staatspräsident: „La réunification des deux fractions en une seule Allemagne, qui serait entièrement libre, nous paraît être le destin normal du peuple allemand, pourvu que celui-ci ne remette pas en cause ses actuelles frontières, à l'ouest, à l'est, au nord et au sud“. Vgl. DE GAULLE, Discours et messages, Bd. 3, S. 84f. Für den deutschen Wortlaut vgl. DzD IV/1, S. 1268.

33 Zum Aufenthalt des britischen Außenministers Stewart vom 17. bis 21. September 1965 in Warschau vgl. Dok. 1, Anm. 11.

Zur Oder-Neiße-Linie erklärte Stewart auf einer Pressekonferenz am 21. September 1965, daß „bei einer Entscheidung über die Grenzziehung auch die Wünsche der Bewohner dieser Gebiete berücksichtigt werden müßten“. Vgl. AAPD 1965, III, Dok. 364.

17) Wir sind uns klar darüber, daß Wiedervereinigung und Friedensvertrag zusammengehören. Ein Friedensvertrag kann nur mit einer gesamtdeutschen Regierung geschlossen werden. Aber soll sich die Bundesregierung dazu äußern, wie nach ihrer Meinung der Friedensvertrag aussehen sollte? Hier ist Vorsicht geboten. Sagen wir nichts, erwecken wir den Eindruck, daß wir uns um die Lösung der Deutschland-Frage nicht ernstlich bemühen. Machen wir konkrete Vorschläge, geraten wir unvermeidlich zur Unzeit in heftige interne und außenpolitische Auseinandersetzungen, die die Lage eher erschweren. Unsere Angebote würden zudem verpuffen, da die Sowjets zur Zeit unter keinen Umständen bereit sind, über die Wiedervereinigung Deutschlands zu verhandeln. Hinzu kommt die Gefahr, daß unsere Gegner die für den Fall der Wiedervereinigung gemachten Angebote aufgreifen und in Forderungen ummünzen, die sie bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Status quo durchzusetzen suchen. In dieser Lage sollten wir eine generelle Opferbereitschaft erkennen lassen<sup>34</sup>, ohne unsere Vorstellungen zu konkretisieren. Wir sollten etwa sagen, daß das deutsche Volk bereit sei, für die Wiedervereinigung beträchtliche Opfer und Beschränkungen auf sich zu nehmen, um auch seinen Nachbarn die Wiedervereinigung erwünscht erscheinen zu lassen. Diese Bereitschaft beziehe sich auf drei Fragenkomplexe:

- die Grenzfrage,
- den militärischen Status des wiedervereinigten Deutschland,
- wirtschaftliche und finanzielle Leistungen.

Wenn wir eine solche Erklärung abgeben, besteht die Gefahr, daß man uns Unglaublichkeit vorwirft, weil wir gleichzeitig auf eine Verbesserung des militärischen Status der Bundesrepublik Deutschland (gemeinsame nukleare Streitmacht<sup>35</sup>) hinwirken. Unsere Antwort auf diesen Vorwurf müßte lauten: Wenn die Sowjets der Wiedervereinigung Deutschlands zustimmen würden, würde das entscheidende Motiv für ihre gegen Deutschland gerichtete Politik der Bedrohung, nämlich ihr Interesse an der Aufrechterhaltung der Teilung Deutschlands, wegfallen. Das wiedervereinigte Deutschland könnte sich daher mit anderen Sicherheitsarrangements zufriedengeben, als die Bundesrepublik Deutschland es kann.

18) Bedenklich ist es, Vorschläge über ein Verfahren zur Ausarbeitung eines Friedensvertrags-Entwurfs zu machen. Eine Diskussion darüber führt uns unvermeidlicherweise in die Erörterung der materiellen Fragen hinein und zwingt uns, unsere Opferbereitschaft zu konkretisieren, was aus den vorstehend dargelegten Gründen nicht erwünscht ist.

19) An dem Prinzip der Vier-Mächte-Verantwortung für die deutsche Wiedervereinigung sollten wir festhalten. Es hat jedoch keinen Sinn, es sehr stark in den Vordergrund zu stellen, da mittlerweile auch die einheitliche Haltung der drei Westmächte in der Deutschland-Frage verlorengegangen ist.

34 Am 17. Januar 1966 erklärte Bundesminister Gräflin in einem Interview mit dem „Spiegel“, die Deutschen müßten beim Abschluß eines Friedensvertrages mit Opfern rechnen. Es müsse allerdings gewährleistet sein, „daß Opfer, die seitens der Bundesrepublik angeboten würden, „auch wirklich honoriert werden“. Vgl. DzD IV/12, S. 97–104, hier S. 101.

35 Zum Vorschlag der Bundesregierung vom 20. Dezember 1965 über eine Gemeinsame Nukleare Streitmacht (GNS) vgl. Dok. 6, Anm. 3.

20) Gegenüber der Forderung nach Initiativen in der Deutschland-Frage sollten wir ganz allgemein folgende Haltung einnehmen: Nützlich und notwendig sind alle Schritte und Erklärungen, die deutlich machen, daß sich die Welt mit dem Status quo nicht abfindet, daß dem deutschen Volk Unrecht geschieht, daß das Selbstbestimmungsrecht auch in Deutschland verwirklicht werden muß usw. Das kann den Sowjets nicht oft genug gesagt werden. Abzuraten ist jedoch von solchen Schritten, die alsbald in eine Sackgasse oder die sogar zu einer Verschlechterung unserer Position führen.

21) Gegenüber der SBZ sollten wir an den Grundsätzen unserer bisherigen Politik

- Alleinvertretungsrecht der Bundesregierung,
- Nichtanerkennung der SBZ als Staat,
- Nichtanerkennung des Regimes als Regierung,
- Verhinderung der Aufnahme diplomatischer Beziehung dritter Staaten mit der SBZ,
- Verhinderung derartiger konsularischer Beziehungen,
- Verhinderung des Eindringens der SBZ in zwischenstaatliche Organisationen,
- Isolierung der SBZ

festhalten. Da es sich insoweit um eine vorwiegend defensive Politik handelt, hat sie deren Nachteile: Rückschläge sind unvermeidlich. Es bedarf großer Anstrengungen, um die eigenen Leute und Dritte immer wieder dazu zu bringen, die meist unangenehmen Schritte zu ihrer Durchsetzung zu tun. Wir müssen uns auch darüber im klaren sein, daß wir in diese im Grunde undankbare und auch unbefriedigende Abwehraktion einen großen, vielleicht den größten Teil unserer Energie auf außenpolitischem Gebiet stecken. Trotzdem schlage ich vor, an der bisherigen Linie im großen und ganzen festzuhalten. Denn von jeder neuen Position, die die Zone gewinnen sollte, wird sie ihre Angriffe gegen uns verstärken. Das Hauptziel der Politik des SBZ-Regimes ist es, uns überall suspekt und verächtlich zu machen. Wir können dieser Auseinandersetzung nicht ausweichen. Dann sollten wir sie auf einer möglichst weit vorgeschobenen Linie führen. Über die Härte dieses Kampfes dürfen wir uns keinen Illusionen hingeben. Ermutigt durch ihre Erfolge geht die SBZ seit einiger Zeit dazu über, das Alleinvertretungsrecht für sich in Anspruch zu nehmen.

Symptomatisch ist folgender Kommentar des SBZ-Rundfunks, der anlässlich des Ulbricht-Besuchs in Kairo am 18. April 1965 gesendet wurde:

„Wer spricht noch von der Hallstein-Doktrin? Es geht gar nicht mehr um einen Alleinvertretungsanspruch der Bonner Regierung. Sie hat überhaupt kein Recht, für die Nation zu sprechen. Wir, die DDR, erheben diesen Anspruch.“

22) In der Methode sollten wir anpassungsfähig sein. Wir sollten jeweils das unter den gegebenen Umständen erreichbare Ziel anstreben. Nur im äußersten Fall sollten wir uns aus Ländern oder internationalen Organisationen oder multilateralen Vertragswerken zurückziehen, in die die Zone eindringt. Wir laufen sonst Gefahr, daß die Zone in einer zunehmenden Zahl von Ländern, Organisationen und Vertragssystemen allein vertreten sein würde. Damit würden wir ihrem weiteren Vordringen geradezu Vorschub leisten.

Das heißt, wir sollten da, wo die Zone vordringt, jeweils nur Schritt für Schritt zurückweichen und unsere Bundesgenossen zu mobilisieren suchen, um uns zu unterstützen. Das bedeutet zum Beispiel: Wo die Zone eine Handelsvertretung hat, sollten wir zu verhindern suchen, daß sie ein Konsulat erhält; wo sie ein solches hat, sollten wir verhindern, daß das betreffende Land ein Konsulat in der Zone errichtet. Selbstverständlich sollten wir alles in Bewegung setzen, um zu verhindern, daß diplomatische Beziehungen zwischen anderen Ländern und der Zone hergestellt werden, oder daß dort, wo eine Gesandtschaft besteht (Jugoslawien), sie in eine Botschaft umgewandelt wird. Wir sollten zu verhindern suchen, daß andere Regierungen Ulbricht oder Regierungsdelegationen der SBZ empfangen.

In zwischenstaatlichen Organisationen oder Vertragswerken sollten wir einen Einbruch so weit wie möglich abzuriegeln suchen (Bezeichnung der Zone als „Ostdeutschland“, Beobachterstatus, assoziierte Mitgliedschaft usw.).

Nur wenn wir uns davon eine insgesamt eindeutig günstige Wirkung versprechen, sollten wir uns dort zurückziehen, wo die Zone vordringt.

23) Wir sollten bei jeder Gelegenheit auf den fundamentalen Unterschied zwischen der SBZ und den osteuropäischen Staaten hinweisen, die zwar auch kommunistisch regiert werden, aber historisch gewachsene Einheiten mit jeweils eigenen Nationen (Polen, Ungarn usw.) bilden.

24) Ob wir versuchen sollten zu verhindern, daß die Zone weitere Handelsvertretungen in dritten Staaten und daß dritte Staaten solche Vertretungen in Ost-Berlin errichten, hängt von den Umständen des Falles ab. Mindestens sollten wir darauf hinwirken, daß nur Außenhandelskammervertretungen errichtet werden; unter Umständen werden wir aber auch „staatliche“ Handelsvertretungen hinnehmen müssen. Dann sollten wir zu verhindern suchen, daß sie als Konsulate bezeichnet werden oder konsularische Befugnisse ausüben.

25) Auch das weitere Eindringen der SBZ in nichtstaatliche internationale Organisationen werden wir nur mit größter Mühe und häufig überhaupt nicht verhindern können, nachdem der Zone der Einbruch in die wissenschaftliche Weltspitzenorganisation (ICSU)<sup>36</sup> einerseits und in das Internationale Olympische Komitee andererseits gelungen ist. Im Falle des Olympischen Komitees haben wir alle Register gezogen und trotzdem schließlich einen Mißerfolg hinnehmen müssen. Aber auch hier gelang es uns, wenigstens einige Kautelen durchzusetzen, die das Ergebnis von unserem Standpunkt aus verbesserten (gemeinsame Fahne und Hymne).

26) In den Fällen, in denen wir das Vordringen der Zone hinnehmen müssen, sollten wir alles tun, um ihre politische Aktivität zu beschränken. (Beispiel: Verhinderung des Zeigens der Spalterflagge und des Abspielens der Becherhymne bei Sportveranstaltungen im Ausland.)<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Bereits am 15. Dezember 1960 führte Staatssekretär Carstens ein Gespräch mit den Vorsitzenden von naturwissenschaftlichen Verbänden über die Aufnahme von zwei Wissenschaftsverbänden der DDR in den International Council of Scientific Unions (ICSU). Bis 1964 wurden sechs weitere Verbände der DDR in den ICSU aufgenommen. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dvorak vom 15. März 1965; Referat IV, Bd. 1544.

<sup>37</sup> Zu den Bemühungen der Bundesrepublik, die Teilnahme von Sportmannschaften aus der DDR zu beschränken, vgl. Dok. 199.

27) Einer genauen Überprüfung bedarf die politische Tätigkeit von SBZ-Vertretern im Bereich der Bundesrepublik Deutschland. Sowohl die hier akkreditierten Journalisten wie auch die SBZ-Handelsvertretung in Frankfurt/Main gehen offenbar dazu über, bei uns eine politische Tätigkeit zu entfalten. Sie geben Empfänge an politischen Gedenktagen der SBZ, zu denen sie unter anderem Mitglieder des Diplomatischen Corps einladen.<sup>38</sup> Als wir die betreffenden Diplomaten zur Rede stellten, hielten sie uns entgegen, niemand könne sie hindern, mit Personen gesellschaftlich zu verkehren, die bei uns eine legale Tätigkeit ausübten.<sup>39</sup> Wir müssen diesem Problem auf andere Weise beizukommen suchen. Zunächst müßte sich die Bundesregierung einen vollständigen Überblick über die praktische Tätigkeit der hier zugelassenen SBZ-Vertreter verschaffen. Wenn diese sich gegen unsere Interessen richtet, müßten die inneren Ressorts des Bundes und der Länder eingreifen.

28) Eine Überprüfung wird hinsichtlich der derzeitigen TTD-Politik (Ausstellen von Reiseausweisen durch ein Berliner Büro der drei Westmächte an Zonenbewohner, die in das nichtkommunistische Ausland reisen wollen) notwendig sein. Eine Vereinfachung der komplizierten Regelung ist wünschenswert. Aber auch hier sollten wir bestrebt sein, möglichst wenig Terrain preiszugeben.<sup>40</sup>

29) Mit allen Mitteln sollten wir zu verhindern suchen, daß unsere Verbündeten der Zone Kredite geben oder private Kredite an die Zone absichern.<sup>41</sup> Um dies durchzusetzen, werden wir wahrscheinlich selbst davon absehen müssen, der Zone Kredite zu geben.

30) Den Interzonenhandel sollten wir in seinem derzeitigen Umfang zu erhalten und darüber hinaus vorsichtig auszuweiten suchen. Er bildet ein Kontaktinstrument zwischen den beiden Teilen Deutschlands. Durch ihn werden viele persönliche Begegnungen (die allerdings von der Zone politisch ausgeschlachtet werden) möglich. Außerdem bleibt auf diese Weise ein wirtschaftlicher Kontakt bestehen, der ein gewisses Gegengewicht gegen die außerordentlich starke Verflechtung der SBZ mit der Sowjetunion auf wirtschaftlichem Gebiet darstellt. Als Instrument der Offenhaltung des Berlin-Verkehrs hat der Interzonenhandel an Bedeutung verloren. Doch darf auch dieser Gesichtspunkt nicht völlig vernachlässigt werden. Unsere Verbündeten werden künftig nicht

38 Am 6. Oktober 1965 gaben DDR-Journalisten in Bonn anlässlich des Jahrestages der Gründung der DDR einen Empfang, an dem u. a. der sowjetische Botschafter Smirnow teilnahm. Vgl. dazu den Artikel „DDR-Journalisten in Bonn geben Empfang“; NEUES DEUTSCHLAND, Nr. 276 vom 7. Oktober 1965, S. 2.

39 Am 22. Oktober 1965 wies Staatssekretär Carstens den sowjetischen Botschafter darauf hin, daß dessen Teilnahme am Empfang der DDR-Journalisten nicht mit den Interessen der Bundesrepublik vereinbar sei. Smirnow entgegnete, die DDR sei ein „souveräner Staat, dessen hier offiziell akkreditierte Vertreter ihn eingeladen hätten. Er werde solche Einladungen auch in Zukunft annehmen.“ Vgl. AAPD 1965, III, Dok. 399.

40 Als Reaktion auf den Bau der Mauer in Berlin ab 13. August 1961 beschlossen die NATO-Staaten aufgrund eines Vorschlags der drei Westmächte und der Bundesrepublik vom 26. August 1961, Einwohnern der DDR, die die Berufsfelder Landwirtschaft, Medizin und Wissenschaft, Politik, Kultur, Sport sowie Journalismus vertraten, im Prinzip keine Einreisegenehmigungen (Temporary Travel Documents) mehr zu erteilen. Vgl. dazu VS-Bd. 462 (II 7); vgl. dazu auch AAPD 1963, I, Dok. 110.

Zur Diskussion über eine Lockerung der TTD-Richtlinien vgl. Dok. 143.

41 Zur Vergabe von Krediten an die DDR vgl. Dok. 101, Anm. 10.

bereit sein, gegen Störungen im Berlin-Verkehr vorzugehen, wenn nicht auch wir Maßnahmen im Interzonenhandel ergreifen.<sup>42</sup>

Fraglich ist, ob wir unseren Widerstand gegen eine Beschickung der Leipziger Messe<sup>43</sup> durch westdeutsche und andere europäische sowie amerikanische Unternehmen aufrecht erhalten sollten.

31) Eine Angelegenheit von größter Bedeutung ist die Erhaltung und Stärkung des inneren Zusammenhalts unseres Volkes. Angesichts der in diesem Bereich drohenden Gefahren müßten wir gegebenenfalls große Opfer bringen, um das Ziel zu erreichen. Indessen sehe ich nicht, wie das geschehen kann. Man wird prüfen müssen, ob man dem Zonenregime Verhandlungen über die Wiederherstellung der Freizügigkeit in Deutschland sowie über einen wissenschaftlichen, kulturellen, sportlichen, journalistischen usw. Austausch vorschlagen sollte. Dabei wird aber folgendes zu beachten sein: Die Zone wird Verhandlungen auf „Regierungsebene“ fordern. Wenn wir uns darauf einlassen, hat die Zone vorweg einen bedeutenden „Anerkennungserfolg“ erzielt. Ob sie dieses Zugeständnis durch eigene Konzessionen honoriert – und vor allem, ob sie etwaige Konzessionen für die Dauer aufrechterhält –, bleibt völlig ihrem Ermessen überlassen. Diese Erwägungen sprechen gegen ein derartiges Angebot unsererseits. Die Frage ist jedoch von so großer Bedeutung, daß wir ein gewisses Risiko in Kauf nehmen sollten. Zu prüfen wäre, ob wir – etwa durch eine öffentliche Erklärung – den Austausch von Gastvorlesungen von Professoren, von Theateraufführungen, von bestimmten Zeitungen und Zeitschriften<sup>44</sup> anbieten könnten. Wir könnten vorschlagen, daß Einzelheiten zwischen den Herren Behrendt und Pollak erörtert werden sollten. Soweit möglich sollten wir durch einseitige Maßnahmen – wie Aufhebung des für gewisse Beamtenkategorien geltenden Verbots von Zonenreisen – die innerdeutschen Kontakte zu beleben suchen. In einigen Bereichen – so vor allem beim Sport – kann der Austausch von den zuständigen Verbänden organisiert werden. Wir sollten derartige Schritte ermutigen.

32) Unter dem Gesichtspunkt der Herstellung von Kontakten wird man sich auch in Zukunft für Passierscheinvereinbarungen zwischen dem Berliner Senat und der SBZ<sup>45</sup> aussprechen können, obwohl ihnen zwei Nachteile anhaften:

42 Zur Bedeutung des Interzonenhandels für die Bundesrepublik und zur Haltung der Drei Mächte vgl. Dok. 7, besonders Anm. 12.

43 Zu den Bedenken der Bundesregierung gegenüber einer Teilnahme von Firmen aus der Bundesrepublik an der Leipziger Messe vgl. AAPD 1965, I, Dok. 54.

Am 29. Juni 1965 informierte Bundesminister Schröder Bundeskanzler Erhard: „Der Beschuß der amerikanischen Regierung, künftig amerikanischen Privatfirmen die Teilnahme an der Leipziger Messe zu gestatten, kam in Anbetracht der langjährigen und stetig zunehmenden Beteiligung von Firmen anderer NATO-Staaten nicht überraschend. Auch die während der diesjährigen Jubiläums-Frühjahrsmesse beobachtete Rückkehr zahlreicher deutscher Großfirmen nach Leipzig dürfte der amerikanischen Regierung die [...] Entscheidung nahegelegt haben. Etwaigen deutschen Vorstellungen gegen diesen Beschuß können deshalb kaum Erfolgsaussichten eingeräumt werden.“ Vgl. Referat III A 6, Bd. 208.

44 Vgl. dazu Dok. 18, Anm. 6.

45 Zu den Passierschein-Gesprächen vgl. bereits Dok. 18, besonders Anm. 20 und 21. Vgl. weiter Dok. 41.

- Die Vereinbarungen führen zu einer – wenn auch begrenzten – politischen Aufwertung des SBZ-Regimes,
- die These, daß Berlin eine selbständige politische Einheit ist, findet scheinbar Unterstützung.

Ich glaube, daß diese Nachteile durch die politische Wirkung aufgehoben werden, die aus der Begegnung von jeweils mehreren Hunderttausend Deutschen resultiert. Weitere Verschlechterungen der bisherigen Passierscheinvereinbarungen sollten jedoch vermieden werden.

33) Wir sollten nach Mitteln und Wegen suchen, um auch unsererseits gegenüber dem SBZ-Regime offensiv zu werden. Die Darstellung der Spaltung Berlins durch die Errichtung der Mauer war und ist ein bedeutender Erfolg unserer publizistischen Arbeit. Wir sollten außerdem jedoch gegenüber den Angriffen der Zone schärfer reagieren, als wir es bisher getan haben. Jeweils innerhalb von 24 Stunden müßte bei uns eine Antwort gegeben werden, die „sich gewaschen hat“. Es ist nicht ausgeschlossen, daß dadurch, jedenfalls vorübergehend, eine gewisse Einschränkung der SBZ-Aktivität erreicht werden kann. Hierzu müßten einige publizistisch geschulte Persönlichkeiten herangezogen werden, die sich dieser Aufgabe widmen müßten (Federführung beim Presse- und Informationsamt der Bundesregierung). Die Sprache in diesen Verlautbarungen sollte schärfer sein als unsere sonstige Sprache.

34) Wir müssen erreichen, daß die Grundsätze unserer Deutschland-Politik sich in allen Bereichen unserer Innen- und Außenpolitik durchsetzen, und wir müssen das Bewußtsein in unserem Volke für diese Notwendigkeit wecken. In diesem Zusammenhang kann nicht oft genug auf die Bedeutung der Entwicklungshilfe für unsere Deutschland-Politik hingewiesen werden. Andere Völker erwarten von uns, daß wir uns für die Lösung ihrer Probleme einsetzen, wenn wir von ihnen eine Unterstützung unserer Deutschland-Politik verlangen. Die Entwicklungshilfe ist daher ein sehr wichtiges Instrument unserer Deutschland-Politik. Statt einer Verminderung müssen wir eine Erhöhung der Ansätze erreichen.

Ebenso wichtig ist die Kulturpolitik im Ausland. Sie schafft uns Freunde, die wir auf lange Sicht – manchmal für die Dauer ihres Lebens – gewinnen. Sie ist im besonderen Maße geeignet, Sympathien in der Welt für uns zu erwecken. Auch sie muß daher im Interesse unserer Deutschland-Politik weiter ausgebaut werden.

35) Die wichtigste Aufgabe unserer Berlin-Politik ist die Erhaltung der Bindungen zwischen Berlin und dem Bund. Daher müssen wir Berlin wie bisher in unsere völkerrechtlichen Verträge einbeziehen. Dies kann – von unserem Standpunkt aus – auch stillschweigend geschehen, da Berlin nach unserer Auffassung ein Land der Bundesrepublik Deutschland ist. Im Interesse unserer Osteuropa-Politik sollten wir die Zustimmung der Alliierten zu einer entsprechenden Änderung des bisher geltenden Verfahrens herbeiführen.<sup>46</sup> Es ist besser, daß Berlin in Verträgen mit Ostblockstaaten stillschweigend und faktisch einbezogen wird, als daß es wegen der Kontroversen über die Berlin-Klausel zum Abschluß solcher Verträge überhaupt nicht kommt.

<sup>46</sup> Vgl. dazu Dok. 136.

36) Wir müssen dem Berliner Senat deutlich machen, daß ein allzu ostentatives selbständiges Auftreten nach außen (Auslandsbesuche, Einladungen ausländischer Persönlichkeiten) der These Vorschub leistet, daß Berlin eine selbständige politische Einheit sei und daher nicht im deutschen Interesse liegt. Auch in den Passierscheinverhandlungen dürfte niemals ein Zweifel darüber aufkommen, daß Berlin solche Vereinbarungen nur mit Zustimmung der Bundesregierung schließen darf.

37) Gegenüber der Möglichkeit der Einführung des Paß- und Visumszwanges im Berlin-Verkehr (oben Ziffer 13) müssen mit den drei Westmächten rechtzeitig Gegenmaßnahmen vereinbart und vorbereitet werden. Wir sollten den Standpunkt einnehmen, daß durch eine solche Maßnahme der Berlin-Verkehr unterbrochen werden würde und daß dementsprechend die Eventualfallplanung anlaufen müßte. Wir selbst würden Gegenmaßnahmen im Interzonengeschäft ergreifen müssen. Nur wenn wir entschlossen sind, diesen Fall als ernste Krise zu behandeln, haben wir Aussicht, uns durchzusetzen.

38) Die Aufhebung des besetzungsrechtlichen Vorbehalts bezüglich der Anwendung des Grundgesetzes in Berlin<sup>47</sup> sollten wir nicht anstreben. So wie die Lage sich entwickelt hat, würden die drei Westmächte – wenn überhaupt – nur sehr widerstrebend zustimmen. Dadurch würden die Sowjets ermuntert werden, ihrerseits Gegenmaßnahmen gegen Berlin zu ergreifen, und wir müßten die Westmächte sofort um ihre Unterstützung bitten, da wir unsere neu gewonnene Position in Berlin aus eigener Kraft nicht würden behaupten können. Es liegt im deutschen Interesse, die Alliierten so stark wie möglich in Berlin zu engagieren, auch um den gewiß unbequemen Preis des Fortbestehens des Besetzungsstatuts in Berlin.

In anderen Fällen, in denen die Westmächte den weitaus größten Teil des Risikos tragen, sollten wir sie nicht übermäßig drängen, um Berlin-Forderungen, gegen die sie Bedenken haben, durchzusetzen.

39) Die Behandlung der Grenzfrage wird auch im Jahre 1966 große Schwierigkeiten bereiten. Wir sollten aus den oben (Ziffer 17) dargestellten Gründen keinesfalls auf die Gebiete östlich der Oder und Neiße verzichten. Wir müssen vielmehr daran festhalten, daß die Grenzfrage eine Teilfrage des Wiedervereinigungskomplexes ist und daß sie daher nur in einem Friedensvertrag mit Gesamtdeutschland geregelt werden kann. Aus den gleichfalls oben (Ziffer 17) dargestellten Gründen sollten wir nicht konkret aussprechen, welche Zugeständnisse wir im Falle der Wiedervereinigung in der Grenzfrage zu machen bereit sein würden. Wir sollten vielmehr weiterhin erklären, daß rechtlich ge-

<sup>47</sup> Am 12. Mai 1949 genehmigten die Militärgouverneure der Drei Mächte das am 8. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat in Bonn beschlossene Grundgesetz, erklärten hinsichtlich der Anwendung des Grundgesetzes in Berlin (West) jedoch einen Vorbehalt: „We interpret the effect of articles 23 and 144 (2) of the Basic Law as constituting acceptance of our previous request that while Berlin may not be accorded voting membership in the Bundestag or Bundesrat nor be governed by the Federation she may, nevertheless, designate a small number of representatives to attend the meetings of those legislative bodies.“ Vgl. DOKUMENTE DES GETEILTEN DEUTSCHLAND, Bd. 1, S. 130. Für den deutschen Wortlaut vgl. DOKUMENTE ZUR BERLIN-FRAGE 1944–1966, S. 124f.

Am 29. August 1950, anlässlich der Genehmigung der Verfassung von Berlin, und erneut am 5. Mai 1955, anlässlich des Inkrafttretens des Deutschlandvertrags vom 23. Oktober 1954, bestätigten die Drei Mächte ihre Vorbehalte hinsichtlich der Anwendung des Grundgesetzes in Berlin. Vgl. dazu DOKUMENTE DES GETEILTEN DEUTSCHLAND, Bd. 1, S. 172–174.

sehen die Gebiete östlich der Oder und Neiße (in den Grenzen von 1937) nach wie vor zu Deutschland gehören, bis durch eine mit einer gesamtdeutschen Regierung vereinbarte Friedensregelung andere Grenzen festgesetzt werden. Wir sollten hinzufügen, daß wir im Interesse der Wiedervereinigung zu beträchtlichen Opfern bereit wären. Dagegen sollten wir nicht davon sprechen, daß wir die Ostgebiete zurückgewinnen wollten.

Mit besonderem Nachdruck sollten wir betonen, daß für uns nur friedliche Mittel zur Durchsetzung unserer politischen Ziele in Betracht kommen.

40) Gegenüber der Tschechoslowakei sollte die Bundesregierung an der These festhalten, daß sie aus dem Münchener Abkommen<sup>48</sup> keine Gebietsansprüche herleite<sup>49</sup> und daß sie die derzeitige deutsch-tschechische Grenze als endgültige Grenze ansiehe. Wir sollten uns von dieser Linie auch durch anderslautende Rechtsgutachten<sup>50</sup> nicht abbringen lassen. Die Formulierungen sind so gewählt, daß sie die Rechtsfragen unberührt lassen. Es sind politische Willensäußerungen, für deren Abgabe die Regierung und sonst niemand zuständig ist. Wir sollten uns auch durch einen etwaigen Druck der Verbände<sup>51</sup> nicht dazu bringen lassen, die derzeitige deutsch-tschechische Grenze in Frage zu stellen. Würden wir anders handeln, würden wir große Gefahren für unsere Gesamtpolitik heraufbeschwören. Wir würden den Widerstand der gesamten übrigen Welt herausfordern. Falls wir genötigt sind, zu den Rechtsfragen Stellung zu nehmen, sollten wir sagen, Hitler habe die vertragliche Grundlage für die Eingliederung des Sudetenlandes in das Deutsche Reich durch seinen späteren Einmarsch in die Tschechoslowakei selbst zerstört.

41) Zu der Forderung auf Gewährleistung des Heimatrechts an die Vertriebenen sollten wir wie folgt Stellung nehmen: „Es ist ein natürlicher Wunsch und ein natürliches Recht des Menschen, daß er in seine Heimat zurückkehren kann, wenn er aus ihr vertrieben worden ist. Die Verwirklichung dieses Rechts darf nur auf friedlichem Wege, das heißt im Wege einer Verständigung, erstrebt werden. Nicht berührt wird dadurch die mehrfach von der Bundesregierung abgegebene Erklärung, daß sie die derzeitige deutsch-tschechische Grenze als endgültige Grenze ansieht und daß die endgültige deutsch-polnische Grenze in einem Friedensvertrag mit einem wiedervereinigten Deutschland festgesetzt werden muß.“

Durch diese Formulierungen würde der tschechische Verdacht entkräftet, daß wir uns für das Heimatrecht der Sudetendeutschen einsetzen, damit die in ihre

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

49 Zur Erklärung des Bundeskanzlers Erhard vom 11. Juni 1964 zur Gültigkeit des Münchener Abkommens vgl. Dok. 31, Anm. 8.

50 Am 11. Januar 1966 übergaben die Völkerrechtler Armbruster, Klein, Münch und Veiter der Deutschen Presse-Agentur ein bereits im September 1965 verfaßtes Rechtsgutachten zur Frage der Gültigkeit des Münchener Abkommens vom 29. September 1938. Die Autoren des Gutachtens vertraten die Auffassung, das Münchener Abkommen sei gültig zustandegekommen und niemals aufgehoben worden. Demzufolge sei das Sudetengebiet bis zum Abschluß eines formellen Friedensvertrags „weiterhin als deutsches Staatsgebiet anzusehen“. Für den Wortlaut des Gutachtens vgl. DzD IV/12, S. 31–37.

Ministerialdirektor Thierfelder wies am 17. Januar 1966 auf die „erheblichen“ Abweichungen des Gutachtens vom Standpunkt der Bundesregierung hin. Vgl. Referat V 1, Bd. 1017.

51 Zu den Bemühungen von Vertriebenenverbänden, Einfluß auf die Politik der Bundesregierung zu nehmen, vgl. Dok. 1, Anm. 3.

alte Heimat zurückgekehrten alsbald in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts den Anschluß des Sudetenlandes an Deutschland vollziehen können. Im Interesse unserer Gesamtpolitik ist es notwendig, Zweideutigkeiten in dieser wichtigen Frage zu vermeiden. Wir verlieren auch die Unterstützung unserer Bundesgenossen in der Deutschland-Politik, wenn wir diesen Punkt im unklaren lassen.<sup>52</sup>

42) Auch in unserer Deutschland-Politik sind – ebenso wie in unserer Verteidigungspolitik – die USA unsere wichtigsten Partner. Sie allein sind in der Lage, sowjetische Konzessionen in der Deutschland-Frage durchzusetzen, wenn es einmal zu einem sowjetisch-amerikanischen Ausgleich kommen sollte. Sie fühlen sich durch die Vorstellung eines wiedervereinigten Deutschland mit 75 Millionen Einwohnern am wenigsten beunruhigt. Wir müssen daher ständig Anstrengungen unternehmen, um die USA an ihrem Engagement in der Deutschland-Frage festzuhalten. Dazu gehört auch ein Eingehen – innerhalb der Grenzen unserer Möglichkeiten – auf amerikanische Wünsche an uns.

43) Die englische Unterstützung in der Deutschland-Frage ist für uns gleichfalls von großer Bedeutung wegen des Einflusses der englischen Politik in der Welt (USA, Skandinavien, Niederlande, Commonwealth). Wir müssen uns daher auch ständig um England bemühen. Ein Eingehen auf die englische Entspannungspolitik ist jedoch nur mit erheblichen Einschränkungen möglich (s. unten Ziffer 57/58).

44) Leider hat sich Frankreich, das jahrelang unser engster Partner in der Deutschland-Politik war, von der früheren gemeinsamen Position entfernt. Es ist in einen Dialog mit der Sowjetunion und anderen osteuropäischen Staaten eingetreten<sup>53</sup>, an dem es uns nicht beteiligt und der einige deutlich gegen uns gerichtete Akzente hat (so in der Frage der Ostgrenze<sup>54</sup> oder der atomaren Bewaffnung der Bundesrepublik Deutschland<sup>55</sup>). Vorerst tritt Frankreich weiter für die Wiedervereinigung ein, die allerdings nach seiner Meinung erst möglich ist, wenn die osteuropäischen Staaten einmal eine völlig andere Hal-

52 Zur Haltung der Verbündeten der Bundesrepublik hinsichtlich des Verhältnisses zur Tschechoslowakei vgl. Dok. 31.

53 Der sowjetische Außenminister Gromyko hielt sich vom 25. bis 30. April 1965 zu Gesprächen in Paris auf. Vgl. dazu AAPD 1965, II, Dok. 191 und Dok. 196.

Ministerpräsident Cyrankiewicz besuchte Paris auf Einladung der französischen Regierung vom 9. bis 16. September 1965. In einem gemeinsamen Communiqué betonten beide Seiten den Willen zur Intensivierung der Kontakte und hoben besonders hervor, daß die Unterredungen „in einer Atmosphäre großer Herzlichkeit stattgefunden“ hätten. Für den Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1965, D 502f.

Vom 28. Oktober bis zum 2. November 1965 reiste der französische Außenminister Couve de Murville nach Moskau. Vgl. dazu AAPD 1965, III, Dok. 413.

Zum Besuch des Staatspräsidenten de Gaulle vom 20. Juni bis 1. Juli 1966 in der UdSSR vgl. Dok. 204.

54 Die Frage der deutschen Ostgrenzen wurde während des Besuchs des polnischen Ministerpräsidenten in Paris am 10. September 1965 angesprochen. Cyrankiewicz teilte der Presse nach einem ersten Gespräch mit Staatspräsident de Gaulle mit, die Oder-Neiße-Linie werde von Frankreich gutgeheißen. Es gelang der Bundesregierung nicht, Frankreich zu einer Berichtigung dieser Erklärung zu bewegen. Vgl. dazu den Artikel „M. Cyrankiewicz rappelle que la frontière Oder-Neisse est approuvée par la France“, LE MONDE, Nr. 6427 vom 12./13. September 1965, S. 1. Vgl. dazu ferner OSTERHELD, Außenpolitik, S. 234.

Zur französischen Haltung zur Oder-Neiße-Linie vgl. ferner AAPD 1965, III, Dok. 342.

55 Zu den französischen Bedenken gegen das Projekt einer MLF vgl. Dok. 46, Anm. 11.

tung als jetzt einnehmen werden. Auch dann ist nach französischer Auffassung eine europäische Einigung, die das Gebiet vom Atlantik bis zum Ural<sup>56</sup> umfaßt, Voraussetzung für eine Lösung der deutschen Frage. Wir können uns auf diese These nicht festlegen, weil sie nur in sehr langen Fristen – wenn überhaupt – realisiert werden kann.

Vorerst lehnt Frankreich jede Anerkennung der SBZ ab. Doch haben wir Hinweise erhalten, daß auch in dieser Hinsicht eine Änderung eintreten könnte, falls wir an dem Projekt einer gemeinsamen nuklearen Streitmacht festhalten würden.

Eine kraftvolle französische Unterstützung unserer Deutschland-Politik wäre für uns sehr wertvoll. Aber es ist schwer zu sehen, wie wir sie erlangen können, ohne uns Frankreich unterzuordnen und gleichzeitig unsere Bindungen zu den USA zu lockern. Das letztere können wir auf keinen Fall tun. Wir können auch die Politik der Pressionen, die Frankreich gegen uns betreibt, nicht durch Nachgeben honorieren. Bei dieser Sachlage sollten wir weiter ein Höchstmaß an Geduld bei unseren Gesprächen mit Frankreich zeigen. Dort, wo wir in einen Gegensatz zu Frankreich geraten, sollten wir mit besonderer Vorsicht operieren. Wir sollten von uns aus nichts tun, was den Gegensatz verschärfen würde. Wir sollten die deutsch-französische Freundschaft mit allen Kräften pflegen. Wir sollten aber nicht deutsche Sachinteressen preisgeben, um Frankreichs Wohlwollen zu erhalten.

45) Gegenüber unseren anderen westeuropäischen Nachbarn sollten wir eine möglichst freundschaftliche Politik betreiben. Wir brauchen ihre Unterstützung dringend gegenüber den brutalen Diffamierungen des Ostblocks. Die Haltung Dänemarks, das uns bei jeder Gelegenheit in Schutz nimmt, ist für uns von größtem Wert.<sup>57</sup> Aus dieser Sicht sollten wir Konflikte mit unseren europäischen Freunden wo immer nur möglich zu vermeiden suchen. Daher ist es notwendig, daß wir uns in der Südtirol-Frage<sup>58</sup> zurückhalten. Das sollte auch für die deutsche Öffentlichkeit gelten.

46) Zwischen den Europäischen Gemeinschaften und unserer Deutschland-Politik bestehen zahlreiche Verbindungen. EWG- und EURATOM-Vertrag gelten auch in Berlin.<sup>59</sup> Wir müssen daher darauf achten, daß die von der EWG und von EURATOM geschlossenen Verträge mit dritten Staaten Berlin recht-

<sup>56</sup> Staatspräsident de Gaulle erklärte am 23. November 1959 in Straßburg, daß Europa in seiner Gesamtheit vom Atlantik bis zum Ural das Schicksal der Welt entscheiden werde und daß im Falle des Weiterbestehens der Teilung Europas in zwei feindliche Lager der Krieg früher oder später die menschliche Rasse zerstören werde. Vgl. dazu *LE MONDE*, Nr. 4615 vom 24. November 1959, S. 4.

Ähnlich äußerte sich de Gaulle in seiner Tischrede während des Besuchs in Bonn am 4. September 1962, als er sich für eine europäische Verständigung aussprach. Vgl. *DE GAULLE, Discours et messages*, Bd. 4, S. 5. Vgl. ferner *BULLETIN* 1962, S. 1402.

<sup>57</sup> Zur Haltung des dänischen Außenministers hinsichtlich der Deutschland-Frage vgl. Dok. 14, Anm. 12.

<sup>58</sup> In der italienischen Provinz Bozen (Südtirol) kam es in den sechziger Jahren zu erheblichen Spannungen zwischen der deutschsprachigen Bevölkerungsmehrheit und der italienischen Regierung. Anschläge auf italienische öffentliche Gebäude führten zu Differenzen zwischen Italien und Österreich. Zur Haltung der Bundesrepublik vgl. Dok. 284.

<sup>59</sup> Vgl. Artikel 4 des Gesetzes vom 25. März 1957 zu den Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957; *BUNDESGESETZBLATT* 1957, Teil II, S. 753.

lich und – soweit dies nach der Vertragsmaterie in Frage kommt – auch faktisch einbeziehen.

Der Handel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der SBZ wird nach einem Sonderprotokoll zum EWG-Vertrag<sup>60</sup> als innerdeutscher Handel angesehen. Zölle werden daher nicht erhoben. Andererseits gilt für den Handel der anderen EWG-Staaten mit der SBZ der gemeinsame Außenzolltarif. Die SBZ hat also nach dem EWG-Vertrag einmal dieselbe Stellung wie dritte Staaten, zum anderen wird sie als Teilgebiet Gesamtdeutschlands behandelt. Wir müssen dahin wirken, daß diese Sonderstellung der SBZ von der EWG beachtet wird. Demgemäß suchen wir zu verhindern, daß die EWG Ausfuhrvergütungen für Lieferungen aus den Mitgliedstaaten in die SBZ zahlt.

Wenn überhaupt irgendwo, sollten wir in der EWG zu erreichen suchen, daß der SBZ keine staatlichen oder staatlich gesicherten Kredite gewährt werden (s. oben Ziffer 29).

Eine alte – wie mir scheint – müßige Streitfrage lautet, ob die Europäische Integration der Wiedervereinigung abträglich oder günstig ist. Abträglich ist sie ihr sicher nicht. Wir haben in keinem Zeitpunkt seit 1950 eine Chance gehabt, die Wiedervereinigung gegen eine Preisgabe der Europäischen Integration zu erlangen. Sollte sich eine solche Chance in Zukunft ergeben, könnten wir uns – ebenso wie aus der NATO – auch aus den europäischen Bindungen lösen, wenn uns dies politisch richtig erscheinen sollte.

Ob die Verträge der Wiedervereinigung dienlich sind, ist nicht beweisbar. Die folgende These kann richtig sein, sie muß es aber nicht: Falls die Sowjets einmal bereit sein sollten, über die Wiedervereinigung Deutschlands zu reden, dann mag es auch aus ihrer Sicht einen Vorteil darstellen, wenn das wieder vereinigte Deutschland in eine feste Gemeinschaft europäischer Staaten integriert und demgemäß in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt ist.

47) Mit der Sowjetunion sollten wir den begonnenen Dialog über die deutsche Frage auf Regierungsebene<sup>61</sup> fortsetzen. Er wird uns zwar voraussichtlich keine Fortschritte in der Wiedervereinigungsfrage bringen, aber mit unseren immer wieder erneuerten Bemühungen um eine Entschärfung der Situation und eine Verbesserung der deutsch-sowjetischen Beziehungen gewinnen wir uns auf der ganzen Welt Sympathien. Wir machen es den Sowjets dadurch zugleich schwerer, uns als Revanchisten usw. zu diffamieren.

Bei dem Abschluß von Verträgen mit der Sowjetunion müssen wir sicherstellen, daß Berlin einbezogen ist. Vielleicht wird die vorgeschlagene neue Form der Einbeziehung Berlins (s. oben Ziffer 35) die Lage erleichtern.<sup>62</sup>

Fortgesetzte Kontakte mit der Sowjetunion sind schließlich deswegen nötig, weil wir nur auf diesem Wege feststellen können, ob sich die russische Einstellung zur Deutschland-Frage ändert. Solche Änderungen sind denkbar im Zu-

60 Für den Wortlaut vgl. BUNDESGESETZBLATT 1957, Teil II, S. 984.

61 Zum Aufenthalt des Staatssekretär Carstens vom 20. bis 27. September 1965 in Moskau vgl. Dok. 1, Anm. 9.

Für das Gespräch mit dem Ersten Stellvertretenden Außenminister Kusnezow vom 22. September 1965 über die Deutschland-Frage vgl. AAPD 1965, III, Dok. 361.

62 Zur Einbeziehung von Berlin (West) in die Wirtschaftsverhandlungen mit der UdSSR vgl. Dok. 213.

sammenhang mit einer Zunahme der Bedrohung der Sowjetunion durch China<sup>63</sup> oder wenn die sowjetische Führung sich entschließen sollte, innere Umstellungen vorzunehmen (Verstärkung des Konsumgütersektors, Abbau des Militärbudgets – wie in der Ära Berija-Malenkow 1953)<sup>64</sup>.

48) Große Bedeutung kommt der Entwicklung unserer Beziehungen zu den anderen osteuropäischen Staaten zu. Nach anfänglichen Erfolgen ist die Lage hier wieder schwieriger geworden. Der restriktive Einfluß der Sowjetunion auf die osteuropäischen Staaten hat seit Chruschtschows Sturz<sup>65</sup> wieder zugenommen. Die polnischen Attacken gegen uns stehen den sowjetischen an Schärfe nicht nach (allerdings verhalten sich andere – vor allem die Rumänen<sup>66</sup> – wesentlich korrekter). Auch hier sollten wir systematisch um eine Verbesserung der Beziehungen bemüht sein. Im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich gibt es noch Möglichkeiten. Auch der Reiseverkehr in diese Länder und aus diesen Ländern sollte gefördert, die Erteilung der Visen sollte erleichtert werden. Wir müssen versuchen, den Angstkomplex der osteuropäischen Völker uns gegenüber, soweit er echt ist, aber auch soweit er propagandistisch aufgebläht wird, abzubauen.

49) Die wichtigste Frage in diesem Zusammenhang betrifft die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen.<sup>67</sup> Manche der osteuropäischen Länder – wie Rumänien – sind jederzeit dazu bereit. Für einen solchen Schritt würde sprechen, daß wir dadurch einen in die Augen fallenden Beitrag zur Normalisierung und Entschärfung der Lage leisten würden. Politisch würde sich wohl zunächst nicht viel ändern. Vor allem würde die feindselige Haltung der polnischen Regierung uns gegenüber voraussichtlich auch nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit uns andauern. Die Wirkungsmöglichkeiten unseres Botschafters in Warschau wären gering. In den anderen osteuropäischen Staaten wäre die Situation günstiger, am günstigsten wäre sie in Rumänien.

Als Beweis für die Friedfertigkeit unserer Absichten würde uns der Schritt gut anstehen. Auf weitere Sicht mögen sogar größere Möglichkeiten darin liegen.

63 Die ideologische Auseinandersetzung zwischen der UdSSR und der Volksrepublik China verschärft sich nach dem Konsultativtreffen von 18 kommunistischen und Arbeiterparteien vom 1. bis 5. März 1965 in Moskau, an dem die KPCh nicht teilgenommen hatte. Dabei wurde von chinesischer Seite der Vorwurf erhoben, mit der Tagung habe die KPdSU die vom ehemaligen Ersten Sekretär des ZK, Chruschtschow, betriebene Spaltung der internationalen kommunistischen Bewegung fortgeführt. Vgl. dazu EUROPA-ARCHIV 1965, D 159–166.

Am 7. Januar 1966 veröffentlichte die Pekinger Zeitung „Renmin Ribao“ ein Communiqué, in dem der sich seit Jahresbeginn in der Demokratischen Republik Vietnam (Nordvietnam) aufhaltenden sowjetischen Delegation vorgeworfen wurde, die amerikanischen Friedensbemühungen im Vietnam-Krieg zu unterstützen. Vgl. dazu EUROPA-ARCHIV 1966, Z 17.

64 Der Erste Sekretär des ZK der KPdSU, Malenkow, erläuterte am 8. August 1953 vor dem Obersten Sowjet den „Neuen Kurs“ der sowjetischen Regierung. Für den Wortlaut der Rede vgl. PRAVDA, Nr. 221 vom 9. August 1953, S. 1–4. Für den deutschen Wortlaut vgl. OST-PROBLEME 1953, Heft 34, S. 1420–1431 (Auszug).

65 Nikita Chruschtschow wurde auf der Plenartagung des Zentralkomitees der KPdSU vom 14. Oktober 1964 seines Amtes als Erster Sekretär des ZK der KPdSU enthoben. Am 15. Oktober 1964 folgte seine Absetzung als sowjetischer Ministerpräsident. Seine Nachfolger wurden der Vorsitzende des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR, Breschnew, bzw. der Erste Stellvertretende Vorsitzende des Ministerrats der UdSSR, Kosssygin.

66 Zum Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und Rumänien vgl. Dok. 15 und weiter Dok. 96.

67 Zu den Überlegungen des Auswärtigen Amts, diplomatische Beziehungen zu Ostblock-Staaten aufzunehmen, vgl. AAPD 1965, II, Dok. 221.

Als Argument gegen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten wird häufig angeführt, daß wir unseren Alleinvertretungsanspruch preisgeben würden, wenn wir die Anwesenheit zweier deutscher Botschafter am selben Ort hinnehmen. Dazu ist zu sagen, daß wir diesen Zustand in Moskau seit zehn Jahren hinnehmen.<sup>68</sup> Im übrigen ist der Alleinvertretungsanspruch ein Postulat und keine Doktrin. Was aus ihm folgt, bestimmen letzten Endes wir mit der Maßgabe, daß wir auch insoweit unsere Politik den Gegebenheiten anpassen können.

Schwerer könnte der weitere Einwand wiegen, daß einige nichtgebundene Länder ihrerseits diplomatische Beziehungen zur SBZ aufnehmen könnten, wenn wir solche Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten aufnehmen. Wie groß diese Gefahr wirklich ist, ist schwer abzuschätzen. Durch eine eingehende Darlegung unserer Motive würden wir wohl die meisten dieser Länder, sicher die europäischen Neutralen davon abhalten können. Letzten Endes läuft die Frage darauf hinaus, ob für unsere Deutschland-Politik Schritte zur Normalisierung unserer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten wichtiger sind als die Verhinderung der diplomatischen Anerkennung der SBZ durch den einen oder anderen asiatischen oder afrikanischen Staat. Ich neige dazu, die Frage im ersten Sinne zu beantworten. Wenn man sich zu einem solchen Schritt entschließt, sollte man mit Rumänien beginnen.

50) Dagegen sollten wir Wiedergutmachungsleistungen an die osteuropäischen Länder zur Entschädigung von Opfern des Nationalsozialismus weiterhin ablehnen.<sup>69</sup> Wir können die notwendigen Beträge angesichts unserer gegenwärtigen Haushalts- und Finanzlage ohnehin nicht aufbringen. Nur im Zusammenhang mit einem wesentlichen Fortschritt in der Wiedervereinigungsfrage ließen sich solche Leistungen ins Auge fassen. Sie wären dann ein Teil des Opfers, das wir im Interesse der Wiedervereinigung zu bringen bereit sind. Unbeschadet der vorstehend dargelegten Grundsätze mag es in begrenzbaren Einzelfällen notwendig sein, etwas zu tun (Beispiel: Opfer von Menschenversuchen<sup>70</sup>).

51) Das Problem der Familienzusammenführung, das heißt der Rückführung von Deutschen aus osteuropäischen Ländern, deren Familienangehörige in der Bundesrepublik Deutschland leben, wird uns noch lange beschäftigen.<sup>71</sup> Wir sollten uns vor allem von humanitären Erwägungen leiten lassen. Eine Politik

<sup>68</sup> Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland wurde am 13. September 1955 während des Besuchs des Bundeskanzlers Adenauer in Moskau vereinbart.

<sup>69</sup> Die Bundesregierung begründete ihre Ablehnung von Wiedergutmachungsleistungen mit der Weigerung osteuropäischer Staaten, den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik anzuerkennen. Dazu vermerkte Ministerialdirektor Krapf mit Runderlaß vom 23. März 1964: „Unsere Verpflichtung zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts ist nicht zu trennen vom Alleinvertretungsrecht der Bundesregierung. Wenn Jugoslawien durch Anerkennung der SBZ der Bundesregierung dieses Recht bestreitet und damit Identität der Bundesrepublik Deutschland mit dem Deutschen Reich verneint, begibt es sich der Möglichkeit, Wiedergutmachung von uns zu verlangen.“ Vgl. AAPD 1964, I, Dok. 77.

<sup>70</sup> Zur Vereinbarung mit Jugoslawien vom 7. September 1963 über eine Entschädigung in Höhe von 8 Mio. DM für die Opfer von Menschenversuchen vgl. BULLETIN 1963, S. 1394.

<sup>71</sup> Zur Frage der Familienzusammenführung aus osteuropäischen Staaten vgl. Dok. 57.

sierung der Frage erschwert ihre Lösung. Die Rückführung geschlossener Volksgruppen, wie der Siebenbürger, sollten wir nicht fordern.

52) Sehr schwierig ist die richtige Bestimmung unserer Politik gegenüber China. Wir haben uns zeitweilig gefragt, ob wir durch eine Annäherung an Rotchina einen gewissen Druck auf die Sowjetunion ausüben könnten. Diese Überlegungen scheinen jedoch nicht stichhaltig zu sein. Die Franzosen, die aus ähnlichen Erwägungen 1964 diplomatische Beziehungen zu China aufnahmen<sup>72</sup>, erlebten insoweit eine völlige Enttäuschung. Die rotchinesische Regierung sieht sich als Weltsupermacht an. Sie lehnt demgemäß ein Zusammensehen mit anderen Staaten aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Hinzu kommt, daß die zunehmende Bedrohung, die von China ausgeht, eine Unterstützung dieses Landes als höchst bedenklich erscheinen läßt. Auch würde eine solche Politik erhebliche Schwierigkeiten im deutsch-amerikanischen Verhältnis mit sich bringen.<sup>73</sup>

Daraus ergibt sich, daß wir wohl unseren Handel mit Rotchina in angemessenem Umfang – das heißt nicht übermäßig – ausweiten sollten, daß wir aber von Schritten absehen sollten, die als eine politische Annäherung anzusehen wären. Umgekehrt sollten wir uns auch nicht an Taiwan binden. Unsere bisherige abwartende Haltung erscheint weiterhin richtig.<sup>74</sup>

53) In Südvietnam sollten wir uns keinesfalls militärisch engagieren.<sup>75</sup> Wir sollten unsere Wirtschaftshilfe fortsetzen. Die geplante Entsendung eines Hospitalschiffes<sup>76</sup> sollte zügig betrieben werden; sie ist als humanitärer Akt, in dem gleichzeitig unsere Anteilnahme an dem Kampf der Amerikaner und Südvietnamesen gegen die kommunistische Aggression zum Ausdruck kommt, anzusehen.

Vergleiche zwischen der deutschen und der südvietnamesischen Situation sollten wir vermeiden.

54) Im Verhältnis zu den nichtgebundenen Ländern sollten wir fortfahren, die wechselseitigen Beziehungen zu pflegen. Dazu gehören häufigere und vor allem systematischere Besuchsreisen deutscher Persönlichkeiten in diese Länder. Konkrete Vorschläge dazu sind gesondert vorgelegt worden. Von sehr großer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die deutsche Entwicklungshilfe. Sie sollte gesteigert werden. Wir sollten weiter darauf achten, daß wir keine politischen Bedingungen mit unserer Entwicklungshilfe verbinden, aber doch zugleich deutlich machen, daß die Grundlage unserer Hilfe ein wechselseitiges Verständnis – unsererseits für die Probleme der Entwicklungsländer, ihrerseits für unser wichtigstes nationales Problem – ist.

72 Die völkerrechtliche Anerkennung der Volksrepublik China durch Frankreich erfolgte am 27. Januar 1964. Vgl. dazu auch AAPD 1964, I, Dok. 11.

73 Zur amerikanischen Haltung gegenüber der Chinapolitik der Bundesregierung vgl. Dok. 77.

74 Zur Haltung der Bundesrepublik gegenüber der Volksrepublik China bzw. der Republik China (Taiwan) vgl. Dok. 22.

75 Zur amerikanischen Bitte um Unterstützung im Vietnam-Krieg vgl. Dok. 2, besonders Anm. 2.

Zu den politischen und rechtlichen Bedenken der Bundesregierung gegen einen militärischen Einsatz in Vietnam vgl. Dok. 24 bzw. Dok. 115.

76 Zur Entsendung eines Hospitalschiffes nach Vietnam vgl. Dok. 8 und weiter Dok. 39.

Die Notwendigkeit, unsere Beziehungen zu möglichst vielen ungebundenen Ländern zu pflegen, legt uns eine gewisse Zurückhaltung bei

- der Lieferung von Waffen in Spannungsgebiete<sup>77</sup> und
- in unseren Beziehungen zu Portugal und Südafrika<sup>78</sup>

auf. Wir müssen alles unterlassen, was als Unterstützung der portugiesischen Kolonialpolitik und der südafrikanischen Rassenpolitik erscheint.

55) Eine Veränderung unseres Status bei der UNO erscheint zur Zeit nicht erstellenswert. Zeitweilig haben wir eine Chance zu sehen geglaubt, daß Rotchina und wir gleichzeitig in die UNO aufgenommen werden könnten<sup>79</sup> – unter Ausschaltung der SBZ. Dieser Weg wäre nur mit amerikanischer Unterstützung gangbar gewesen. Die Amerikaner haben den Gedanken einer Aufnahme Chinas in die UNO jedoch von sich gewiesen.<sup>80</sup> Angesichts der derzeitigen Spannungen zwischen den USA und China ist der Plan nicht zu verwirklichen.

Gegen die Befassung der UNO mit der Deutschlandfrage bestehen nach wie vor starke Bedenken. Unser Problem würde damit in die Hände von Staaten oder Staatengruppen geraten, auf die wir nur sehr wenig Einfluß ausüben können. Die Folgen wären unvorhersehbar.

Dagegen bleibt es erwünscht, daß möglichst viele UNO-Mitglieder bei der jährlichen Generaldebatte die Notwendigkeit einer Lösung der Deutschlandfrage auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts unterstreichen.

56) Zur Zeit sind Vorbereitungen für eine weltweite Abrüstungskonferenz im Gange, an der wir uns möglichst intensiv beteiligen sollten. Wenn die Konfe-

77 Als Reaktion auf Pressemeldungen von Ende Dezember 1957, die israelische Regierung wolle sich darum bemühen, „gewisse unentbehrliche Ausrüstungsteile für die israelischen Streitkräfte durch eine Mission in der Bundesrepublik beschaffen zu lassen“, erklärte das Auswärtige Amt, daß eine Lieferung von Waffen nach Israel im Rahmen des Abkommens über Wiedergutmachung vom 10. September 1952 (Luxemburger Abkommen) ausgeschlossen sei. Außerdem entspreche es der Praxis der Bundesregierung, „im Rahmen der ihr rechtlich und verfassungsmäßig zu Gebote stehenden Mittel jede Lieferung von Waffen in Gebiete, die im Mittelpunkt eines akuten Konflikts stehen, zu unterbinden, um auf diese Weise eine Verschärfung der dort bestehenden Spannungen zu vermeiden“. Vgl. den Artikel „Keine deutschen Waffen für Israel“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, Nr. 300 vom 28. Dezember 1957, S. 1.

Nach Bekanntwerden der Waffenlieferungen an Israel beschloß die Bundesregierung am 26. Januar 1965, künftig keine Waffen mehr in Spannungsgebiete zu liefern. Vgl. dazu AAPD 1965, I, Dok. 39 und Dok. 40.

Am 3. Februar 1965 bekräftigte Bundeskanzler Erhard diese Haltung. Vgl. dazu den Vermerk des Staatssekretärs Carstens vom 3. Februar 1965; VS-Bd. 8420 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1965. Vgl. auch die Erklärung des Chefs des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, von Hase, vom 12. Februar 1965; BULLETIN 1965, S. 218f.

78 Zur Verteidigungshilfe für Portugal vgl. Dok. 51.

Zur Ausrüstungshilfe für Südafrika vgl. Dok. 147.

79 Am 21. April 1964 erklärte Botschafter Freiherr von Braun auf einer Botschafterkonferenz in Bonn, daß sich eine Aufnahme der Bundesrepublik in die UNO „ohne unerfüllbare deutsche Gelegenleistungen [...] im Zusammenhang mit der Aufnahme Rotchinas ergeben“ könnte. Es sei möglich, führte er weiter aus, „daß die amerikanische Regierung bereit wäre, gegen die auf die Dauer ohnehin unvermeidliche Zulassung Rotchinas wenigstens die Zulassung der Bundesrepublik Deutschland einzuhandeln. Derartige „package deals“ seien schon mehrfach abgeschlossen worden.“ Vgl. AAPD 1964, I, Dok. 105 und Dok. 135.

80 Am 12. Juni 1964 erklärte der amerikanische Außenminister Rusk gegenüber Bundeskanzler Erhard, daß die USA eine Mitgliedschaft der Volksrepublik China ablehnen würden. Vgl. AAPD 1964, I, Dok. 160.

Vgl. dazu auch Dok. 22, Anm. 16 und 18.

renz zustande kommt<sup>81</sup>, wird es der SBZ voraussichtlich gelingen, daran teilzunehmen. Die Chancen, daß dies verhindert werden kann, sind gering (Prinzip der Universalität der Abrüstung). In einem solchen Fall sollten wir die Konferenz nicht verlassen, sondern die Auseinandersetzung mit der SBZ in der Konferenz aufnehmen.

57) Umstritten ist unsere Haltung zu weltweiten Teilmaßnahmen der Abrüstung, vor allem zu einem Abkommen über die Nichtverbreitung nuklearer Waffen (NVA). Da wir stets die Friedfertigkeit unserer Politik betonen und zudem erkären, daß wir keine Atomwaffen in nationale Verfügungsgewalt erwerben wollen, läge es für uns nahe, einem solchen Abkommen beizutreten, soweit dies mit unseren Sicherheitsinteressen vereinbar ist.<sup>82</sup> Um diesen Zusammenhang zu wahren, haben wir erklärt, daß wir einen Beitritt zu einem NVA nur ins Auge fassen könnten, wenn das Problem der Beteiligung der nichtnuklearen Bündnispartner an der nuklearen Verteidigung befriedigend gelöst sei. (In vertraulichen Gesprächen haben wir noch konkreter gesagt: Wenn eine gemeinsame nukleare Streitmacht – GNS – geschaffen sei.<sup>83</sup>)

Darüber hinaus wird von manchen eine Unterscheidung zwischen einem deutschen Beitritt zu einer nur innerhalb des Bündnisses geltenden und zu einem weltweiten NVA (mit einer Bindung gegenüber den Sowjets) befürwortet. Der letztere wird nur für den Fall als möglich angesehen, daß gleichzeitig Fortschritte in der Wiedervereinigung Deutschlands gemacht werden. Diese Auffassung beruht auf der Annahme, daß die Sowjets letzten Endes der Wiedervereinigung nur zustimmen werden, wenn sie dafür eine wesentliche Verbesserung ihrer Sicherheitsposition einhandeln können – etwa die Denuklearisierung ganz Deutschlands. Je mehr es den Sowjets gelinge, ihre Sicherheitsinteressen unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Teilung Deutschlands zu befriedigen, desto geringer werde ihre Bereitschaft sein, der Wiedervereinigung zuzustimmen. Diese Argumentation hat ein gewisses Gewicht. Nur über sieht sie im konkreten Fall, daß die beiden Komplexe: Erhaltung der sowjetischen Position in der SBZ und Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu einem weltweiten NVA für die Russen einen höchst unterschiedlichen Wert haben. Die letztere ist in ihren Augen kein Preis für die Aufgabe der ersteren. Wir können daher durch das Angebot eines nuklearen Verzichts zur Zeit keine russischen Konzessionen in der Deutschland-Frage erhalten. Andererseits würde sich unsere nukleare Position gegenüber der Sowjetunion nicht verschlechtern, wenn wir zusammen mit einem Beitritt zu einem weltweiten NVA eine angemessene Beteiligung an einer GNS erlangen würden. Das Festhalten

81 Am 29. November 1965 berichtete Botschafter Freiherr von Braun, New York (UNO), die UNO-Generalversammlung habe ohne Gegenstimmen bei Stimmenthaltung Frankreichs eine Resolution zur Einberufung einer Weltabrüstungskonferenz angenommen. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1184; Referat II B 1, Bd. 969.

82 Zur Haltung der Bundesrepublik vgl. auch AAPD 1965, II, Dok. 329.

82 Vgl. dazu vgl. Dok. 49.

83 Am 15. November 1964 antwortete Bundesminister Schröder auf die Anregung des britischen Außenministers Gordon Walker, „im Zusammenhang mit dem MLF-Vertrag ein Abkommen über Nichtverbreitung und Nictherwerb von Nuklearwaffen zu schließen [...], dies hing eng mit dem Deutschlandproblem und dem Sicherheitssystem in Europa zusammen. Deutschland würde nicht eher eine Erklärung dieser Art abgeben, als nicht das MLF-Projekt unter Dach gebracht ist.“ Vgl. AAPD 1964, II, Dok. 334.

an dem Junktim zwischen NVA und GNS ist also auch vom Standpunkt unserer Deutschland-Politik wichtig.

Zur Zeit läßt sich nicht sagen, ob ein weltweites NVA oder eine GNS zustande kommen wird. Es erscheint daher richtig, die deutsche Position in bezug auf das NVA noch nicht abschließend festzulegen.

Falls ein weltweites NVA geschlossen werden sollte, wird sich auch hier der Beitritt der SBZ nicht abwenden lassen. Wir sollten darauf achten, daß dann gleichwertige Kautelen wie beim Moskauer Teststoppvertrag<sup>84</sup> vorgesehen werden.

58) In früheren Jahren pflegten wir zu sagen, daß wir weltweite Maßnahmen der Rüstungskontrolle ohne weiteres akzeptieren könnten, auf Europa beschränkte dagegen nur, wenn mit ihnen Fortschritte in der Deutschland-Frage verbunden wären.<sup>85</sup> Diese These läßt sich nicht mehr aufrecht erhalten. Weder können wir jeder weltweiten Maßnahme unbesehen zustimmen (Beispiel: NVA – oben Ziffer 57), noch müssen wir uns gegen jede isolierte und auf Europa beschränkte Maßnahme sträuben. Der Austausch von militärischen Beobachtern zwischen NATO-Staaten und Warschauer Pakt-Staaten<sup>86</sup> könnte zum Beispiel von uns unter gewissen Kautelen, wie

- keine Beteiligung der SBZ,
  - volle Wahrung unserer Gebietshoheit (das heißt Kontrolle der auf unserem Gebiet tätigen Beobachter durch uns)
- akzeptiert werden.

59) Wir haben ein großes Interesse an der Erhaltung der NATO in ihrer gegenwärtigen Form – nicht nur aus Sicherheitsgründen, sondern auch aus Gründen unserer Deutschland-Politik. Die NATO-Staaten haben sich 1954/55, als wir der NATO beitraten, feierlich verpflichtet, unsere Deutschland-Politik zu unterstützen.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> Für den Wortlaut des Teststopp-Abkommens vom 5. August 1963 vgl. DOCUMENTS ON DISARMAMENT 1963, S. 291–293.

<sup>85</sup> Am 3. März 1964 erörterte Ministerialdirektor Krapf das polnische Memorandum vom 29. Februar 1964 über das „Einfrieren der nuklearen Rüstung in Mitteleuropa (Gomulka-Plan)“. Dazu führte er aus: „Es handelt sich [...] um eine Maßnahme, die zum Bereich der europäischen Sicherheit gehört. Daher müßte sie – wenn sie überhaupt in Betracht käme – mit substantiellen Fortschritten in der Deutschlandfrage verbunden sein.“ Vgl. AAPD 1964, I, Dok. 61.

In diesem Sinne lehnte Bundeskanzler Erhard auf einer Pressekonferenz am 15. Dezember 1964 schließlich die polnischen Abrüstungsvorschläge ab: „Es ist keine isolierte, engere europäische Lösung denkbar. Um so mehr würden wir es begrüßen [...], wenn es weltweit zu einer allgemeinen kontrollierten Abrüstung kommen würde. Wir wollen nicht diskriminiert werden, und vor allem darf Europa nicht ein Feld der Unsicherheit werden in bezug auf das Schicksal der dort lebenden Völker und Nationen.“ Vgl. FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, Nr. 292 vom 16. Dezember 1964, S. 3. Vgl. auch AAPD 1964, II, Dok. 398.

<sup>86</sup> Zum sowjetischen Vorschlag über einen Austausch von Manöverbeobachtern vgl. Dok. 11. Zur Frage eines Austauschs von Militärattachés zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. Dok. 75.

<sup>87</sup> Artikel 7, Absatz 1, des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Deutschlandvertrag): „Die Unterzeichnerstaaten sind darüber einig, daß ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen früheren Gegnern frei vereinbartefriedenstragliche Regelung für ganz Deutschland ist, welche die Grundlage für einen dauerhaften Frieden bilden soll. Sie sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muß.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1955, Teil II, S. 309.

Zu den eindrucksvollsten internationalen Erklärungen über die Deutschland- und Berlin-Frage, die in den letzten Jahren abgegeben worden sind, gehören die Communiqués der zweimal jährlich stattfindenden NATO-Ministerkonferenzen.

Die NATO erschwert auch – wie manchmal behauptet wird – die Wiedervereinigung nicht. Zur Zeit sind die Sowjets auch um den Preis des Austritts der Bundesrepublik Deutschlands aus der NATO nicht bereit, der Wiedervereinigung Deutschlands zuzustimmen. Sollten sie einmal – unter veränderten Verhältnissen – zu einem Gespräch über diesen Komplex bereit sein, so könnten wir – falls wir dies für politisch richtig halten – ein solches Gespräch führen. Es ist ein feststehender, von unseren Verbündeten akzeptierter Grundsatz unserer Deutschland-Politik, daß ein wiedervereinigtes Deutschland durch die von uns eingegangenen Bündnisverträge nicht gebunden ist, sondern insoweit eine Entscheidungsfreiheit im Sinne einer Option für oder gegen die Fortsetzung des Bündnissystems hat.

60) Umstritten sind die Auswirkungen der Schaffung einer Gemeinsamen nuklearen Streitmacht (GNS) auf die Deutschland-Frage. Sowjets und Franzosen sagen uns, daß die Wiedervereinigung unmöglich würde, wenn wir einer GNS beitreten. Andererseits sind die Sowjets aber nicht bereit, uns in der Deutschland-Frage Konzessionen zu machen, wenn wir auf die GNS verzichten. Unsere diesbezüglichen Anfragen haben sie als erpresserisch bezeichnet.<sup>88</sup> Sollte sich die sowjetische Haltung einmal ändern, könnten wir unseren Austritt aus der GNS zur Diskussion stellen. Eine Klausel, die das zuläßt, muß (und wird) ein zu schließender GNS-Vertrag enthalten. Soweit es sich um die Sowjetunion handelt, erschwert also das GNS-Projekt in Wahrheit die Lösung der Deutschland-Frage nicht.

Anders verhält es sich bezüglich Frankreichs. Es kann sein, daß Frankreich seine bisherige Deutschland-Politik noch stärker, als dies schon geschehen ist, zu unseren Ungunsten verändert, falls das GNS-Projekt realisiert wird. Leider ist aber die französische Unterstützung unserer Deutschland-Politik – auch unabhängig von der GNS – schwächer geworden. Es ist zweifelhaft, ob wir durch einen Verzicht auf das GNS-Projekt eine dauerhafte verlässliche französische Unterstützung unserer Deutschland-Politik würden erlangen können. Da Sicherheitsgründe von unserem Standpunkt für die Realisierung einer GNS sprechen, sollten wir das Projekt nicht preisgeben.

61) Das über die GNS Gesagte gilt analog, wenn auch in schwächerem Maße, für den sogenannten „Spezialausschuß der Verteidigungsminister“, der sich mit der nuklearen Planung<sup>89</sup> befaßt. Auch hier sehen wir uns sowjetischer und französischer Gegnerschaft gegenüber. Auch hier wird argumentiert, daß unsere Mitwirkung an dem Spezialausschuß ungünstige Rückwirkungen auf die Deutschland-Frage haben würde.<sup>90</sup>

88 Vgl. dazu auch Dok. 38.

89 Zum Special Committee vgl. Dok. 5, Anm. 3. Vgl. dazu ferner Dok. 33.

90 Zu den sowjetischen Einwänden gegen eine Beteiligung der Bundesrepublik am Special Committee vgl. Dok. 23.

Am 22. Februar 1966 berichtete Gesandter Limbourg, Paris, „einflußreiche Kreise am Quai [d'Orsay] – darunter auch Generalsekretär Alphand – seien intern der Auffassung, Frankreich

Die Argumente sind ebenso zu bewerten wie die gegen die GNS gerichteten. Wir sollten uns von der Mitwirkung an dem Spezialausschuß nicht abbringen lassen.

62) Die Entwicklung der Waffentechnik schreitet unaufhaltsam fort. Die Sowjets verbunkern eine große Zahl ihrer Abschlußbasen für Mittelstreckenraketen (MRBM) und interkontinentale Raketen (ICBM) oder machen diese Abschlußbasen beweglich, so daß sie nicht mehr zerstört werden können. Doch ist die amerikanische Überlegenheit im gesamten nuklearen Bereich – nach wie vor – so groß, daß auch bei Berücksichtigung der amerikanischen Zurückhaltung gegenüber dem Gebrauch atomarer Waffen, im Ganzen gesehen, das militärische Patt zwischen den USA und der Sowjetunion fortbesteht.

Die USA und die Sowjetunion arbeiten beide an der Entwicklung einer Anti-Rakete, mit deren Hilfe man anfliegende Raketen zerstören will, bevor sie ihr Ziel erreichen. Die Kosten dieses Programms sind monströs. Ein vollständiger Schutz ist nicht zu verwirklichen. Doch wird man einzelne Objekte mit einem hohen Grad von Sicherheit schützen können. Auch aus dieser Entwicklung wird sich in naher Zukunft keine grundlegende Veränderung der militärischen Gesamtsituation ergeben, ebenso nicht aus der Entwicklung der Weltraumfahrt.<sup>91</sup> Die vorstehenden Vorschläge basieren daher auf der Annahme, daß die militärische Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland auch im Jahre 1966 auf Grund der Zusammenarbeit in der NATO, vor allem durch das Bündnis mit den USA gewährleistet ist. Nur auf dieser Grundlage kann eine Deutschland-Politik, wie sie hier befürwortet wird, ins Auge gefaßt werden.

**VS-Bd. 426 (Büro Staatssekretär)**

*Fortsetzung Fußnote von Seite 101*

solle eine starre negative Festlegung in der Frage des Nuklearkomitees vermeiden“. Aus diesem Grunde lege man gegenüber dem sowjetischen Botschafter in Paris, Sorin, „große Zurückhaltung an den Tag, wenn er auf das Thema zu sprechen komme“. Vgl. den Drahtbericht Nr. 281; VS-Bd. 2029 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1966.

<sup>91</sup> Vgl. dazu Dok. 16.

## Aufzeichnung des Ministerialdirektors Krapf

**II A 5-82.01/92.08 N**

**27. Januar 1966<sup>1</sup>**

Betr.: Errichtung einer Handelsvertretung in Taipeh

Bezug: Empfehlung des Arbeitskreises V der CDU/CSU vom 11.1.1966<sup>2</sup>;  
Weisung des Herrn Bundesministers vom 14.1.1966<sup>3</sup>

Anlage: 1

Der gegenwärtigen Initiative des Arbeitskreises V der CDU/CSU ging am 17. Mai 1963 ein Vorschlag des gleichen Arbeitskreises<sup>4</sup> voraus, den Austausch von Handelsmissionen mit der Republik China anzuregen. Zur Begründung wurde damals vornehmlich angeführt, daß der Austausch von Handelsvertretungen mit Ostblockstaaten<sup>5</sup> die bisherigen Bedenken gegen die Aufnahme von Handelsbeziehungen zu Taiwan gegenstandslos mache.

Abteilung II ist der Auffassung, daß überwiegende deutsche Interessen eine Fortsetzung unserer bisherigen Politik der Zurückhaltung in der Chinafrage und bis auf weiteres auch den Verzicht auf den Austausch von amtlichen Handelsvertretungen mit Taiwan angezeigt erscheinen lassen.

Eine ins einzelne gehende Aufzeichnung liegt bei. Im Falle der Billigung der darin niedergelegten Auffassung ist beabsichtigt, die Teile I und II der Aufzeichnung auch den interessierten Auslandsvertretungen als Material zur Verwendung in dienstlichen Gesprächen zugänglich zu machen.

Hiermit über den Herrn Staatssekretär<sup>6</sup> dem Herrn Bundesminister<sup>7</sup> mit der Bitte um Kenntnisnahme und Zustimmung vorgelegt.

1 Die Aufzeichnung wurde vom Vortragenden Legationsrat I. Klasse Luedde-Neurath konzipiert.

2 Am 11. Januar 1966 beschloß der Außenpolitische Arbeitskreis der CDU/CSU-Fraktion einstimmig, der Republik China (Taiwan) die Aufnahme amtlicher Beziehungen und die Errichtung von Handelsvertretungen in Bonn und Taipeh vorzuschlagen. Der CDU-Abgeordnete Majonica wurde damit beauftragt, die Angelegenheit Bundesminister Schröder vorzutragen. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Balken; Referat II A 8, Bd. 825.

3 Bundesminister Schröder hielt auf der Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Balken vom 11. Januar 1966 handschriftlich für die Staatssekretäre Carstens und Lahr fest: „Was halten Sie von der Sache? Eilt das wirklich?“ Vgl. Referat II A 8, Bd. 825.

4 Mit Schreiben vom 17. Mai 1963 teilte der CDU-Abgeordnete Majonica Bundesminister Schröder mit, der zuständige Arbeitskreis der CDU/CSU-Fraktion habe sich ausführlich mit der Situation in Südostasien befaßt. Dabei sei übereinstimmend zum Ausdruck gekommen, daß die einzige sichere Position, über die der Westen in diesem Raum verfüge, die Republik China (Taiwan) sei. Vgl. VS-Bd. 3037 (II 5); B 150, Aktenkopien 1963.

Zu den Bemühungen von Majonica hinsichtlich der Errichtung einer Handelsvertretung der Bundesrepublik in Taipeh vgl. auch AAPD 1963, II, Dok. 210.

5 Zur Errichtung von Handelsvertretungen in den Ostblock-Staaten in den Jahren 1963/64 vgl. Dok. 21, Anm. 27.

6 Hat Staatssekretär Carstens am 3. und am 5. Februar 1966 vorgelegen.

7 Hat Bundesminister Schröder am 8. Februar 1966 vorgelegen, der für Ministerialdirigent Simon handschriftlich vermerkte: „1) Mit meiner Notiz nach Gespräch mit MdB Majonica verbinden. 2) Später Besprechung! – wenn vor meiner Rückkehr erwünscht, dann bitte durch St[atssekretär].“ Am 4. Februar 1966 teilte Schröder Staatssekretär Carstens mit, der CDU-Abgeordnete Majonica habe ihn in „dringlicher“ Form auf die Gestaltung der Beziehungen zur Republik China (Taiwan)

Die Abteilungen I und III haben mitgezeichnet.

Krapf

Anlage<sup>8</sup>

Betr.: Argumente für und gegen den Austausch von Handelsvertretungen mit Taipeh

I. In der politischen Diskussion<sup>9</sup> werden vornehmlich folgende Gründe für die Aufnahme amtlicher Beziehungen zu Taiwan angeführt:<sup>10</sup>

- 1) Es entspreche deutschen politischen Interessen, wenn Taiwan politisch, wirtschaftlich und strategisch dem Westen erhalten bleibe und seine Stellung innerhalb der freien Welt ausgebaut werde.
- 2) Die Bundesrepublik Deutschland sollte Taiwan nichts vorenthalten, was sie mit dem Austausch von Handelsvertretungen verschiedenen kommunistischen Staaten in Osteuropa gewährt habe.
- 3) Die Bundesrepublik Deutschland dürfe nicht durch einen Verzicht auf amtliche Beziehungen ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten in diesem aufstrebenden Entwicklungsland selbst beschränken.
- 4) Wir könnten uns im Kampf um die Freiheit in der Welt und gegen die kommunistische Aggression nicht in Europa aktiv und in Asien neutral verhalten.

Hierzu ist zu sagen:

Zu 1): Diesem Gedanken ist vorbehaltlos zuzustimmen. Diesem Interesse dienen wir im Rahmen unserer Möglichkeiten durch regen Wirtschaftsverkehr, technische Hilfe und kulturellen Austausch.

Zu 2): Mit der Errichtung von Handelsvertretungen in osteuropäischen Ländern versuchen wir, eine vorsichtige Bresche in die Haltung des kommunistischen Blocks uns gegenüber zu schlagen und diesen Ländern die richtige Auffassung von den friedlichen Zielen unserer Politik nahezubringen.

Mit der Aufnahme amtlicher Beziehungen zu Taiwan würden wir eher das Gegen teil erreichen, nämlich<sup>11</sup> eine einheitliche Stellungnahme zu unserem Nachteil und zugunsten der SBZ hervorrufen.

*Fortsetzung Fußnote von Seite 103*

angesprochen. Majonica denke „offenbar in erster Linie an die Errichtung einer Außenstelle des Hongkonger Generalkonsulats in Taipeh. Eine Lösung auf der Basis einer Handelskammervertretung zieht er wohl weniger in Betracht.“ Vgl. Ministerbüro, Bd. 351.

8 Die Aufzeichnung wurde vom Vortragenden Legationsrat I. Klasse Luedde-Neurath am 26. Januar 1966 konzipiert.

Ein Entwurf hat Staatssekretär Carstens am 26. Januar 1966 vorgelegen. Vgl. Referat II A 8, Bd. 825.

9 Die Wörter „In der politischen Diskussion“ wurden im Entwurf von Staatssekretär Carstens handschriftlich eingefügt. Dafür wurde gestrichen: „Von politischen Persönlichkeiten“. Vgl. Referat II A 8, Bd. 825.

10 Zwischen der Republik China (Taiwan) und der Bundesrepublik gab es keine amtlichen Beziehungen. Taiwan unterhielt allerdings eine nichtamtliche Verbindungsstelle – den „Informationsdienst Freies China“ – in Bad Godesberg.

Am 1. Februar 1966 erläuterte Vortragender Legationsrat I. Klasse Luedde-Neurath die in der Öffentlichkeit vorgebrachten Vorschläge und Begründungen für die Errichtung amtlicher Beziehungen zu Taiwan. Er wies darauf hin, „daß sich seit etwa 1957 mehrere Abgeordnete des Bundestages [...] dafür eingesetzt haben, daß die Bundesregierung [...] mit der Republik Taiwan [...] wenigstens den Austausch von Handelsmissionen vornimmt“. Vgl. Referat II A 8, Bd. 825.

11 Der Passus „eher das ... nämlich“ ging auf Streichungen und handschriftliche Einfügungen des

Zu 3): Die in dieser Richtung seit Jahren geäußerten Befürchtungen haben sich nicht als begründet erwiesen. Die Wirtschaftsbeziehungen haben sich durchaus zufriedenstellend entwickelt.<sup>12</sup>

Zu 4): Wir üben keine Neutralität. Wir tragen zur Stärkung Taiwans nach besten Kräften bei. Wir üben lediglich Zurückhaltung in einer Frage, die direkte Auswirkungen auf die Deutschlandfrage hat. Gleichzeitig bemühen wir uns, das Verständnis für unsere Enthaltsamkeit bei unseren Freunden – einschließlich Taiwan – zu erhalten und zu vertiefen. Die unterschiedlichen Auffassungen unserer NATO-Verbündeten erleichtern es uns, unseren Verbündeten die Gründe für unsere Zurückhaltung zu erklären.

## II. Gründe für unsere Zurückhaltung in der Chinafrage:

1) Das China-Problem ist seit dem Ende des 2. Weltkrieges bis heute die folenschwerste, ungelöste politische Frage Asiens.

a) Vom Standpunkt der beiden China aus gesehen, ist sie eine innerchinesische Angelegenheit. (Die chinesischen Kommunisten behaupten, daß die sichere Entscheidung zu ihren Gunsten nur durch die militärische Intervention der USA verhindert wurde. Die Kuomintang behauptet dagegen, sie sei nur durch das amerikanische Veto an der Rückeroberung des Festlandes gehindert worden.)<sup>13</sup>

b) Beide Parteien erheben bislang für sich den Alleinvertretungsanspruch für ganz China. Beide Parteien versuchen, ihrem jeweiligen Ausschließlichkeitsanspruch internationale Anerkennung zu verschaffen.

c) Nach weitverbreiteter internationaler Auffassung ist der Status Taiwans noch ungeklärt ("undetermined"). Im amerikanisch-japanischen Friedensvertrag von San Francisco (September 1951)<sup>14</sup> wurde über Taiwan nur negativ ausgesagt, die Insel solle künftig nicht mehr zu Japan gehören; Japan verzichtete auf alle Ansprüche auf Taiwan.

d) Die künftige Entwicklung Taiwans muß als ungewiß gelten. Es ist nicht a limine auszuschließen, daß nach dem Tode von Chiang Kai-shek<sup>15</sup> andere Auffassungen über die Gestaltung des Verhältnisses Taiwans zum chinesischen Festland die Oberhand gewinnen. Wenn Taiwan z.B. seinen gesamchinesischen Vertretungsanspruch fallen lassen und sich zur Fortsetzung seiner Existenz als eigene staatliche Einheit entschließen würde, würde für die politische

### *Fortsetzung Fußnote von Seite 104*

Staatssekretär Carstens zurück. Vorher lautete er im Entwurf: „nicht zur Auflockerung des kommunistischen Blocks beitragen, sondern“. Vgl. Referat II A 8, Bd. 825.

12 Vom 10. bis 24. Februar 1966 hielt sich eine taiwanesische Delegation zu Gesprächen über eine Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen in der Bundesrepublik auf. Die Delegation wies bei den Gesprächen im Bundesministerium für Wirtschaft darauf hin, daß der Wert des taiwanesischen Außenhandels mit Europa insgesamt 400 Mio. DM betrage. Vgl. dazu die Aufzeichnungen des Mitarbeiters im Bundesministerium für Wirtschaft, Klein, vom 18. Februar und des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Seeliger vom 22. Februar 1966; Referat III B 7, Bd. 221.

13 Im Juni 1950 stellte die taiwanesische Regierung auf Ersuchen des Präsidenten Truman alle Aktionen gegen die Volksrepublik China ein. Gleichzeitig garantierten die USA die territoriale Integrität Taiwans und setzten ein Handelsembargo der NATO-Staaten und Japans gegen die Volksrepublik China durch.

14 Am 8. September 1951 schlossen die USA einen Sicherheitsvertrag mit Japan. Für den Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1951, S. 4552f.

15 Der taiwanesische Präsident starb am 5. April 1975.

und rechtliche Beurteilung des China-Problems durch uns eine neue Situation entstehen.

2) Im internationalen Rahmen verläuft gegenwärtig die Tendenz in der Haltung der einzelnen Staaten zum China-Problem zu Ungunsten des taiwanesischen Gesamtvertretungsanspruchs.

Die letztjährige Abstimmung in der UN-Vollversammlung über den amerikanischen Verfahrensantrag<sup>16</sup> ergab 47 Stimmen für Rotchina und 47<sup>17</sup> Stimmen für Nationalchina (die 47. Stimme war die eigene Stimme Taiwans) bei 20 Enthaltungen.<sup>18</sup> (Prognosen erscheinen nicht angebracht, weil bis zur nächsten UN-Vollversammlung neue Faktoren, z.B. die Weiterentwicklung des Vietnam-Konflikts, das Bild verändern können.)

Unsere Nichtmitgliedschaft in der UNO enthebt uns der Notwendigkeit, uns für eines der beiden Chinas zu entscheiden.

Von unseren wichtigsten NATO-Verbündeten haben Frankreich, England, Norwegen, Dänemark und Holland Rotchina anerkannt. Von den übrigen NATO-Staaten unterhalten nur die USA und die Türkei amtliche ständige Vertretungen in Taipeh, während Belgien (Spaak) und Italien (Fanfani) sich bereits im Sinne einer Umorientierung ihrer Chinapolitik geäußert haben.

3) Das China-Problem berührt Deutschlands Lage als geteiltes Land.

a) Solange beide China noch um ihre ausschließliche internationale Anerkennung kämpfen, kann eine Parteinahme der Bundesrepublik Deutschland zugunsten Taiwans eine Reihe von Staaten, namentlich in Asien, geneigter oder anfälliger machen, ihrerseits die bisher in der Deutschlandfrage zum Nachteil der SBZ geübte Zurückhaltung aufzugeben. Durch die Aufnahme amtlicher Beziehungen zu dem kleineren der beiden Chinas gäben wir asiatischen Staaten geradezu ein Beispiel, wie sie ihre Beziehungen zur SBZ handhaben könnten.<sup>19</sup>

b) Solange Taiwan seinen Alleinvertretungsanspruch für ganz China aufrechterhält, muß es unserer Politik in Asien eher schaden statt nützen, wenn wir unter Aufgabe unserer politischen Zurückhaltung uns Taiwan nähern<sup>20</sup> und

16 Die UNO-Generalversammlung verabschiedete am 17. November 1965 eine Resolution, wonach die Frage der Vertretung Chinas in der UNO als „wichtige Frage“ zu behandeln sei, die einer Zweidrittelmehrheit bedürfe. Für den Wortlaut der Resolution Nr. 2025 vgl. UNITED NATIONS RESOLUTIONS, Serie I, Bd. X, S. 98.

17 Korrigiert aus: „46“.

18 Am 17. November 1965 lehnte die UNO-Generalversammlung bei Stimmengleichheit eine Entschließung ab, nach der die Volksrepublik China als einziger rechtmäßiger Vertreter Chinas bei der UNO anerkannt und die Republik China (Taiwan) ausgeschlossen werden sollte. Vgl. dazu YEARBOOK OF THE UNITED NATIONS 1965, S. 177 f.

19 Am 18. Januar 1965 informierte Vortragender Legationsrat I. Klasse Bassler das Generalkonsulat in Hongkong darüber, daß die japanische Botschaft in Bonn eine Meldung des Korrespondenten des Südwestfunks, Vahlefeld, aus Hongkong dementiert habe, „daß, wenn [die] BRD Beziehungen zu Peking aufnähme, Japan Stimmen, die SBZ-Anerkennung verlangten, nicht länger unterdrücken könne. Im japanischen Außenministerium werde gefordert, daß BRD Japan in allen Chinafragen Vortritt lasse und damit japanische Nichtanerkennung SBZ honoriere.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 232; Referat I B 5, Bd. 178.

Vgl. dazu auch AAPD 1965, II, Dok. 162.

20 Die Wörter „Taiwan nähern“ wurden von Staatssekretär Carstens handschriftlich eingefügt. Dafür wurde aus dem Entwurf gestrichen: „mit Taiwan auf eine Stufe stellen“. Vgl. Referat II A 8, Bd. 825.

damit den in asiatischen Augen mehr als dubiosen Alleinvertretungsanspruch Taiwans in die politische Nähe unseres Alleinvertretungsrechts drängen lassen.

c) Wir haben auch im internationalen Rahmen ein Interesse daran, das Problem der deutschen Wiedervereinigung nicht in gleicher Weise beurteilt und behandelt zu sehen, wie die Probleme anderer geteilter Länder Asiens oder gar Taiwans und Chinas.

Die sowjetisch besetzte Zone Deutschlands entstand nur durch die militärische Intervention der Sowjetunion, während in asiatischen Augen die Kuomintang vor der Niederlage in Taiwan nur durch die militärische Intervention der USA bewahrt wurde.

Wir würden unserem Streben nach Wiedervereinigung einen schlechten Dienst erweisen, wenn wir es zu Vergleichen zwischen unserer Lage und der Taiwans kommen lassen; dagegen liegen solche Vergleiche durchaus im Interesse Taiwans.

d) Angesichts der politischen Bedeutung Rotchinas haben wir auch die Reaktionen in Rechnung zu stellen, die wir durch eine Parteinahe zugunsten Taiwans möglicherweise in Peking auslösen würden. Auch wenn wir von Peking keine positive Einstellung zum Deutschlandproblem<sup>21</sup> erwarten können, so hat sich bisher doch gezeigt, daß Peking nur in dem Rahmen gegen uns tätig ist, der ihm im Hinblick auf die blockinterne Auseinandersetzung und auf unser enges Verhältnis zu den USA geboten erscheint.

### III. Ergebnis:

Unsere Nichtfestlegung in der Chinafrage stellt deshalb eine – wenn auch bescheidene – Trumpfkarte dar, deren Ausspielen nur dann sinnvoll ist, wenn wir damit Vorteile für unsere Deutschlandpolitik erreichen oder Nachteile von ihr abwenden.<sup>22</sup>

### Referat II A 8, Bd. 825

21 Am 30. März 1965 erklärte Ministerpräsident Tschou En-lai anlässlich eines Besuchs in Albanien zur Deutschland-Frage: „Der Kampf der Bevölkerung der DDR gegen den Militarismus und Re-vanchismus Westdeutschlands [...] für den Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland und die Sicherung der nationalen Souveränität ist völlig gerechtfertigt. Ebenso wie das albanische Volk wird auch das chinesische Volk entschlossen auf Seiten des Volkes der DDR stehen. Westberlin gehört nicht zu Westdeutschland. Es wird niemals gestattet werden, daß die Oder-Neiße-Grenze irgendwelchen Änderungen unterzogen wird. Die Wiedervereinigung Deutschlands ist eine Frage, die das deutsche Volk selbst angeht. Jede Diskussion und Lösung zum Thema der deutschen Frage muß unbedingt unter Beteiligung und mit der Zustimmung der DDR durchgeführt werden.“ Vgl. AdG 1965, S. 11827f.

22 Am 18. März 1966 erklärte Staatssekretär Carstens gegenüber Generalkonsul Bünger, z. Z. Bonn, daß „die Bundesregierung ihre bisherige Politik der Nicht-Festlegung in der China-Frage nicht ändern sollte. Oberster Gesichtspunkt ist dabei, daß wir durch eine Änderung unserem politischen Hauptziel, der Wiedervereinigung Deutschlands, nicht nützen, allenfalls schaden.“ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Luedde-Neurath vom 28. März 1966; Referat II A 8, Bd. 825.