

4. Dez. 1972

G E H E I M

Deutsche Demokratische Republik;

- Anerkennung durch die Schweiz
 - Aufnahme von diplomatischen Beziehungen und Errichtung einer Botschaft in Berlin (Ost)
-

Politisches Departement, Antrag vom 1. Dezember 1972
(Beilage).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Vom Antrag des Politischen Departementes wird Kenntnis genommen.

Protokollauszug an:

- EPD 6

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Sauer



Bern, den 24. November 1972

Für die Sitzung des Bundesrates
vom 27.11.1972.

G e h e i m

Ausgeteilt

A n d e n B u n d e s r a t

Deutsche Demokratische Republik

- Anerkennung durch die Schweiz
- Aufnahme von diplomatischen Beziehungen und
Errichtung einer Botschaft in Berlin (Ost)

Nach Abschluss und Paraphierung des Vertrags über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik ist angesichts des Ausgangs der jüngsten westdeutschen Wahlen heute fest damit zu rechnen, dass die von Bonn und Pankow im Einvernehmen mit den Vier Mächten angestrebte Regelung ihres künftigen Verhältnisses in absehbarer Zeit unterzeichnet und ratifiziert sowie durch den Beitritt der beiden deutschen Staaten zur Organisation der Vereinten Nationen ergänzt wird. Der Bundesrat steht somit vor der Frage der Anerkennung der DDR; im Falle einer positiven Antwort sind ferner für die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit diesem Staat und im Hinblick auf die Errichtung einer Botschaft in Berlin (Ost) die notwendigen Vorkehren zu treffen. Im folgenden soll ein entsprechender Antrag gestellt werden, wobei es den gegenwärtigen Stand der Deutschen Frage und seine Auswirkungen auf die politische Lage namentlich in Europa zu berücksichtigen sowie - ausgehend von unserem gegenwärtigen Verhältnis zur DDR - die schweizerischen Interessen zu erwägen gilt.

I

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik haben nach langwierigen Verhandlungen einen Vertrag über die Grundlagen ihrer Beziehungen abgeschlossen. Dieser Grundvertrag wurde am 8. November 1972 paraphiert. Die Entwicklung, welche die Deutsche Frage seit Kriegsende erfahren hat, ist damit in eine entscheidende

Phase getreten; die beiden deutschen Staaten stehen fürs nächste und wohl für lange am Ende einer Entwicklung, welche vorerst noch die deutsche Einheit zum Ziele hatte, die später jedoch schrittweise dazu geführt hat, dass beide Teile sich wohl oder übel mit ihrer Trennung abfanden.

Diese Entwicklung hat mit der Konstituierung der Bundesrepublik und der DDR im Jahr 1949 ihren Anfang genommen; sie wurde mit der Beendigung der Besatzungsherrschaft und der Uebertragung der souveränen Rechte an die beiden Teile in Ost und West sowie durch deren Aufnahme in die entsprechenden Bündnisse, in die NATO und den Warschauer Pakt, während den Jahren 1954 und 1955 vorangetrieben. Mit der Unterstützung ihrer Verbündeten vertrat Bonn ein Alleinvertretungsrecht für ganz Deutschland, Pankow hingegen die Zwei-Staaten-Theorie. Die Grenze zwischen den beiden geteilten Staaten trennte und trennt zwei in feindliche Militärblöcke integrierte weltanschauliche Systeme und gesellschaftliche Ordnungen; diese Abtrennung fand im Jahre 1961 mit dem Bau der Berliner Mauer ihren dramatischen Höhepunkt. Mehr denn je zuvor ist seitdem die Regelung des Deutschlandproblems mit der Lösung der europäischen Sicherheitsfrage verbunden gewesen.

Die Veränderungen der politischen Lage auf unserem Kontinent - in erster Linie abhängig vom Kräftespiel der beiden Supermächte USA und UdSSR - haben die Bundesrepublik zur Zeit der Grossen Koalition von 1966 bis 1969 dazu geführt, im Zeichen der nur kurz von den tschechoslowakischen Ereignissen im Jahre 1968 unterbrochenen Entspannungsbemühungen neue Wege einzuschlagen. Aus der Konfrontation sollte ein Nebeneinander der beiden deutschen Staaten werden, um auf diese Weise ihr künftiges Miteinander zu ermöglichen. Diese Ostpolitik ist von der folgenden Regierung Brandt/Scheel seit Ende 1969 weiterverfolgt worden; sie brachte zunächst die Verträge mit Moskau und Warschau, erreichte dann mit Hilfe der Vier Mächte die Vereinbarungen über Berlin und gelangte schliesslich zum erwähnten Grundvertrag mit der DDR.

Voraussetzung und Bedingung dieser Politik und ihrer Ergebnisse sind die Bemühungen der Supermächte um eine Bereinigung der hängigen

Sicherheitsfragen, Anstrengungen, die zu einer ersten Uebereinkunft über die Begrenzung der strategischen Rüstungen (SALT) geführt haben und die seit kurzem in Genf fortgesetzt werden. Hinzu kommt das Projekt einer Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, welche nach Jahren der bilateralen Erörterung zwischen den einzelnen Staaten und im Schosse von NATO und Warschauer Pakt zurzeit in Helsinki auf multilateraler Ebene eingeleitet wird. Die Vorbereitung und Durchführung dieser Konferenz soll durch parallele Verhandlungen über Truppenreduktionen (MBFR) von seiten der direkt interessierten Länder ergänzt werden, deren Vertreter sich demnächst - voraussichtlich in der Schweiz - erstmals treffen werden.

Gleich wie die Supermächte in ihrer direkten Auseinandersetzung und im Verein mit ihren Verbündeten im multilateralen west-östlichen Rahmen gehen die beiden deutschen Staaten in ihrem gegenseitigen Verhältnis vom Status quo aus. Die Politik Bonns will dabei erreichen, mit der Anerkennung des heutigen Stands der Dinge die Voraussetzung dafür zu schaffen, eine Veränderung der gegebenen Situation in der Zukunft nicht auszuschliessen. "Der p o l i t i s c h e Status quo der Vereisung, der Nichtbeziehungen wird", wie der westdeutsche Chefunterhändler, Egon Bahr, in einem Interview vom 4. Juni 1972 ausführte, "eben tatsächlich nur verändert mit dem Willen aller Beteiligten, wenn man vom t e r r i t o r i a l e n Status quo ausgeht." Es bleibt allerdings abzuwarten, ob etwa im Hinblick auf eine Wiedervereinigung Deutschlands diese Hoffnung berechtigt ist. Eine Antwort darauf hat Bahr selbst bei der erwähnten Gelegenheit in den Bereich der Futurologie verwiesen.

Wie dem auch sei, die westdeutsche Regierung ging darauf aus, mit dem Grundvertrag die gleichwertige, auf dem jeweiligen Territorium souveräne, in ihrer Politik zueinander indessen nicht voll handlungsfähige Position beider deutscher Staaten durch eine für Bonn und Pankow, aber auch für die vier Siegermächte des Zweiten Weltkriegs verbindliche Anerkennung des Fortbestehens der Vorrechte und Pflichten der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes völkerrechtlich zu ver-

briefen. Eine solche Politik unterstreicht ~~automatisch~~ das Fortbestehen eines Anspruchs auf einen Friedensvertrag mit ganz Deutschland; sie lässt damit auch die Möglichkeit einer Wiedervereinigung offen und hält am Ziel fest, die Selbstbestimmung für das ganze deutsche Volk zu verwirklichen; sie vermeidet so den Konflikt mit dem westdeutschen Grundgesetz.

Es ist heute noch verfrüht, darüber ein Urteil fällen zu wollen, in welchem Ausmass der abgeschlossene Grundvertrag und sein umfangreiches Beiwerk in Form von Zusatzprotokollen, Protokollvermerken, Erklärungen zu Protokoll und Briefwechseln die Erwartungen Bonns erfüllen werden und inwieweit es Pankow damit gelungen ist, seine Absichten durchzusetzen. Die Möglichkeit ist nicht auszuschliessen, dass die Anerkennung des territorialen Status quo nicht die erhofften Ergebnisse einer davon erwarteten Veränderung des politischen Status quo zeitigen wird; so können "Friedensvertrag", "Wiedervereinigung", "Nation", "Selbstbestimmung" für Deutschland als Ganzes, die heute schon in der getroffenen Regelung in einem Wust von komplizierten juristischen Formeln und Vorkehren unterzugehen drohen, nicht zuletzt in der Bundesrepublik zu immer mehr erstarrten Begriffen werden, denen auch die Viermächte-Verantwortung kein Leben mehr einzuhauchen vermag.

Auszugehen ist indessen heute von der Tatsache, dass sich der Regierung Brandt/Scheel aufgrund der Wahlen vom 19. November 1972 und der daraus gewonnenen komfortablen Mehrheit im Bundestag der Weg geebnet hat, mit ihrer Politik fortzufahren, d.h. im vorliegenden Falle den Grundvertrag zu unterzeichnen und ratifizieren zu lassen sowie den UNO-Beitritt gleichzeitig mit der DDR zu bewerkstelligen. Unbeschadet aller Gegensätze, die zwischen der Bundesrepublik und der DDR auch künftig bestehen werden, wird es sich für die Drittstaaten um zwei souveräne deutsche Staaten handeln, eine Tatsache, welche Bonn und Pankow von nun an gleichermassen anerkennen wollen.

II

Der Bundesrat beschloss am 16. März 1951, von den beiden, zwei Jahre vorher entstandenen deutschen Staatsgebilden die Bundesrepublik Deutschland anzuerkennen und mit ihr diplomatische Beziehungen aufzunehmen, weil Bonn unsere rechtliche Auffassung über das Weiterbestehen der mit dem Reich abgeschlossenen schweizerisch-deutschen Staatsverträge teilte und weitere substantielle Zusicherungen betreffend die Behandlung von schweizerischen Forderungen und Interessen machte. Der Bundesrat vertrat indessen die Auffassung, die Schweiz dürfe sich aus Gründen ihrer Neutralitätspolitik nicht den Anschein geben, für eine der deutschen Regierungen Partei zu ergreifen; er erklärte sich deshalb bereit, der ostdeutschen Regierung ebenfalls die Aufnahme gegenseitiger direkter Beziehungen zuzugestehen, sofern sie zu einer befriedigenden Regelung der nicht unbedeutenden schweizerischen Interessen in der DDR Hand bieten würde. In Abwägung aller Umstände sollten jedoch diese Beziehungen nicht diplomatischer Art sein, sondern sich auf diejenige Form von gegenseitigen Vertretungen beschränken, die unbedingt erforderlich gewesen wären für die Durchführung eines Abkommens über den Waren- und Zahlungsverkehr sowie über den Schutz von Schweizerbürgern und ihrer Vermögen. Die im Frühjahr 1952 begonnenen Verhandlungen führten aber zu keinerlei Ergebnis.

Erst sechzehn Jahre nach diesen erfolglosen Verhandlungen kam aufgrund einer ostdeutschen Initiative und gestützt auf den Bundesratbeschluss vom 29. Mai 1968 im Juni desselben Jahres ein erster Kontakt mit einer Delegation der Kammer für Aussenhandel der DDR zustande. Mehrere weitere exploratorische Gespräche und seit Oktober 1971 eigentliche Verhandlungen waren notwendig, bis es am 12. Juli 1972 zum Abschluss einer Vereinbarung über den Austausch von Handelsmissionen zwischen der Schweiz und der DDR kam, welcher der Bundesrat mit Beschluss vom 9. August seine Zustimmung gab. Diese Uebereinkunft ist am 10. August in Kraft getreten, und die

beiden Missionen haben unterdessen in Ostberlin und in Zürich ihre Tätigkeit in die Wege geleitet.

Die schweizerisch-ostdeutsche Vereinbarung implizierte keine Anerkennung der DDR; sie entsprach zum Zeitpunkt ihres Abschlusses den damaligen Interessen unseres Landes. Die damit angebahnte Verbesserung unseres Verhältnisses zur DDR förderte die Verwirklichung des Postulates der Universalität unserer Aussenbeziehungen. Es ging um die Aktivierung des Warenverkehrs und - als erster Schritt einer Normalisierung - um die spätere Bereinigung der notleidenden schweizerischen vermögensrechtlichen Ansprüche gegenüber der DDR sowie um den Schutz und die Betreuung unserer Landsleute, die dort ansässig sind. Es ging nicht zuletzt darum, für die spätere Gestaltung unseres offiziellen Verhältnisses zur DDR und letzten Endes für die künftige Herstellung von diplomatischen Beziehungen eine günstige Ausgangsbasis zu schaffen.

III

Der Lauf der Dinge zwischen der Bundesrepublik und der DDR hat nun mit dem schnellen Abschluss ihres Grundvertrags eine derartige Beschleunigung erfahren, dass wir jetzt vor der Frage stehen, die DDR anzuerkennen und mit ihr diplomatische Beziehungen aufzunehmen.

Die DDR ist bis heute von 36 Staaten anerkannt worden; darunter figurieren sämtliche kommunistischen Staaten sowie eine Reihe von Entwicklungsländern. Hinzu kommt auch Finnland, das wegen seiner besonderen politischen Lage seit jeher auf eine strenge Gleichbehandlung der beiden deutschen Staaten geachtet hat; im Hinblick auf die Vorbereitung der Europäischen Sicherheitskonferenz in der finnischen Hauptstadt hat die dortige Regierung ihren Grundsatzentscheid, beide deutschen Staaten anzuerkennen zu wollen, bereits offiziell verlauten lassen.

Erwähnung verdient auch, dass die DDR am 21. November 1972 anlässlich der Generalkonferenz der UNESCO mit Akklamation als Vollmitglied in diese Organisation aufgenommen wurde; der Aufnahme der DDR in andere UNO-Sonderorganisationen steht damit nichts mehr im Wege. Pankow dürfte zudem in Erwartung des Beitritts zur Weltorganisation das Statut eines Beobachters erhalten.

Man wird der DDR die Staatsqualität nicht mehr aberkennen wollen, nachdem mit dem erwähnten Grundvertrag die letzten Zweifel, die in dieser Hinsicht noch gehegt werden konnten, ausgeräumt worden sind. Rechtlich stellt die Anerkennung die authentische Feststellung einer Tatsache und den Verzicht auf Einwendungen dagegen dar; politisch handelt es sich um einen Akt des freien Ermessens. Es stellt sich somit heute für alle jene Staaten, die diesen Schritt nunmehr zu tun gedenken, die Frage des Zeitpunktes.

In der Abwägung unserer Interessen gilt es zunächst den Weg abzumessen, den die beiden deutschen Staaten bis zur völligen Normalisierung ihres Verhältnisses noch zu gehen haben. Willy Brandt wird gemäss seinen eigenen Worten nach der Konstituierung des neuen Bundestags und nach seiner Wiederwahl zum Bundeskanzler noch vor Weihnachten den Grundvertrag in Ostberlin unterzeichnen. Dies wird aufgrund des angegebenen Zeitplans voraussichtlich in der Woche nach dem 19. Dezember 1972 der Fall sein. Es ist ferner davon auszugehen, dass das Ratifikationsverfahren danach sofort eingeleitet und in beschleunigtem Tempo schon zu Beginn des nächsten Jahres im Laufe der Monate Januar/Februar abgeschlossen wird. Es ist ferner vorgesehen, dass beide Staaten etwa zur gleichen Zeit den Antrag auf ihre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen stellen werden, d.h. nachdem der Grundvertrag in beiden Staaten ratifiziert sein wird. Der eigentliche Beitritt zur Weltorganisation dürfte anlässlich der nächsten Generalversammlung im Herbst 1973 vollzogen werden.

Die Hauptetappen, welche die beiden deutschen Staaten bis zu ihrem Ziel noch zurückzulegen haben werden, heissen demnach Unterzeichnung des Grundvertrags, seine Ratifikation sowie Aufnahme der BRD und der DDR in die UNO. Allem Anschein nach wird Bonn nicht mehr damit rechnen können, dass sämtliche Drittstaaten, die bis heute mit ihrer Anerkennung der DDR zugewartet haben, dies weiterhin bis ans Ende der noch verbleibenden Wegstrecke tun werden.

Die Mehrzahl der NATO-Verbündeten der Bundesrepublik dürfte dabei im allgemeinen mehr Geduld aufbringen, als dies vor allem bei den skandinavischen Ländern der Fall sein wird. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die Dinge noch im Fluss. Der unerwartet hohe Wahlsieg der Koalition in Bonn könnte indessen den Regierungen einen schnellen Entscheid erleichtern.

Oesterreich hat uns wissen lassen, dass am 6./7. Dezember ein ostdeutscher Vizeausserminister in der österreichischen Hauptstadt zu Gesprächen erwartet wird. Wien will auf ein spektakuläres Vorgehen verzichten und seine Anerkennung der DDR nicht vor der Unterzeichnung des Grundvertrags und spätestens einen Monat danach vollziehen. Schweden, das ebenfalls Kontakt mit Pankow aufgenommen hat, gedenkt, noch vor Weihnachten zu handeln. Die übrigen nordischen Staaten, Norwegen und Dänemark, haben zu erkennen gegeben, dass sie nach Möglichkeit noch dieses Jahr den Schritt tun werden; dabei ist aufgrund von widersprüchlichen Aeusserungen, die in den dortigen Hauptstädten gemacht wurden, nicht auszuschliessen, dass diese Regierungen gegebenenfalls doch die westdeutsche Ratifikation des Grundvertrags zu Beginn des nächsten Jahres abwarten werden. Diese Länder stehen einerseits unter dem Druck der öffentlichen Meinung, sie müssen andererseits auf die Tatsache ihrer Mitgliedschaft beim Atlantikpakt Rücksicht nehmen. Es bleibt auch abzuwarten, ob die drei westlichen Alliierten wegen ihren besonderen Rechten und Verantwortlichkeiten bis zuletzt ausharren werden und ihre Haltung vom UNO-Beitritt der beiden deutschen Staaten abhängig machen werden; namentlich Frankreich könnte einen früheren Zeit-

punkt wählen, um nicht unter den letzten Ländern zu figurieren. Im übrigen dürften sich für die meisten westeuropäischen Länder, die zugleich Verbündete der Bundesrepublik sind, anlässlich der nächsten NATO-Tagung neue Anhaltspunkte für ihr Handeln ergeben.

Die Schweiz wird bei der Frage ihrer Anerkennung der DDR davon ausgehen, dass es ihrer Neutralitätspolitik entspricht, alle Staaten, die sich durchgesetzt haben, zu anerkennen und mit ihnen diplomatische Beziehungen aufzunehmen, um keinen Staat zu diskriminieren und in einem Konflikt nicht Partei zu ergreifen. Hiefür hat im Hinblick auf unsere Anerkennung der DDR die schweizerisch-ostdeutsche Verständigung vom 12. Juli 1972 bereits die Grundlage geschaffen. Die ostdeutsche Regierung hat sich in dieser Vereinbarung verpflichtet, nach Herstellung von diplomatischen Beziehungen mit der Schweiz Verhandlungen über eine vermögensrechtliche Regelung aufzunehmen. Die volle Normalisierung unseres Verhältnisses zu diesem Staat wird uns die Betreuung unserer Landsleute in der DDR noch mehr erleichtern; sie wird auch den Weg ebnen für eine Regelung der gegenseitigen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen und damit den Warenverkehr beleben. Es liegt somit bei aller Zurückhaltung, welche die Mehrheit unseres Volkes gegenüber diesem von Mauer und Stacheldraht umzäunten Staat ohne Zweifel hegt, im schweizerischen Interesse, die DDR zu anerkennen. Auch für uns stellt sich deshalb die Frage, zu welchem Zeitpunkt dies geschehen soll.

Sowohl die Unterzeichnung des Grundvertrags in Ostberlin wie seine Ratifikation und die gleichzeitige Verabschiedung des Gesetzes über den UNO-Beitritt im westdeutschen Bundestag können wie schliesslich auch die vollzogene UNO-Aufnahme der beiden deutschen Staaten als Anlass und Zeitpunkt dienen für unsere Anerkennung der DDR. Es scheint angezeigt, ohne Uebereilung vorzugehen. Nichts drängt uns im vorliegenden Falle, die ersten zu sein, und nichts hindert uns daran, vor den letzten zu handeln.

- 10 -

Dabei wäre für einen schweizerischen Entscheid der Zeitpunkt, da eine Gruppe von kleineren und neutralen Ländern handeln wird, jenem vorzuziehen, da sich die NATO-Hauptverbündeten der Bundesrepublik dazu entschliessen werden.

Angesichts des Vorsprungs, den wir aufgrund unserer Vereinbarung mit der DDR gegenüber anderen vergleichbaren Staaten erreicht haben, empfiehlt es sich indessen, zur Erhaltung des damit in Pankow geschaffenen guten Klimas unseren Entscheid nicht über Gebühr hinauszuzögern. In Berücksichtigung der gemachten Ueberlegungen könnte deshalb für unsere Anerkennung der DDR eine Frist ins Auge gefasst werden, die mit der Unterzeichnung des Grundvertrags beginnt und die mit dessen Ratifikation im westdeutschen Bundestag endet.

IV

Aufgrund des Bundesgesetzes über die Errichtung diplomatischer Vertretungen vom 9. März 1967, das den Bundesrat ermächtigt, "in den Staaten, welche die Unabhängigkeit erlangt haben oder sie bis Ende 1970 noch erlangen werden, diplomatische Vertretungen zu errichten", wird das Politische Departement mit der DDR nach erfolgter Anerkennung Verhandlungen über die gegenseitige Errichtung von Botschaften aufnehmen. Es wird dabei darum gehen, die schweizerische Handelsmission in der DDR in eine diplomatische Mission umzuwandeln und eine solche der DDR in Bern zu errichten. Nicht zuletzt angesichts des Zusammenhangs, der aufgrund der getroffenen Vereinbarung zwischen der Aufnahme von diplomatischen Beziehungen und den Verhandlungen über die hängigen vermögensrechtlichen Fragen besteht, halten wir ein vorgängiges Gespräch mit Pankow für notwendig. Ein definitiver Antrag betreffend die Errichtung der schweizerischen diplomatischen Mission in Berlin (Ost) wird dem Bundesrat zum gegebenen Zeitpunkt unterbreitet werden.

- 11 -

V

Gestützt auf diese Ausführungen beehrt sich das Politische Departement, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n :

- 1) Der Bundesrat nimmt von den ihm unterbreiteten Ausführungen in zustimmendem Sinne Kenntnis.
- 2) Er ist grundsätzlich bereit, die Deutsche Demokratische Republik zu anerkennen.
- 3) Er beauftragt das Politische Departement mit Bezug auf den Zeitpunkt dieser Anerkennung dem Bundesrat für seine letzte Sitzung dieses Jahres einen definitiven Antrag zu unterbreiten und ihm gleichzeitig über die inzwischen eingenommene Haltung und die gegebenenfalls erfolgten Entscheidungen der neutralen und übrigen westlichen Staaten zu berichten.
- 4) Er ermächtigt das Politische Departement, gestützt auf das Bundesgesetz über die Errichtung diplomatischer Vertretungen vom 9. März 1967 nach der Anerkennung der DDR mit ihr Verhandlungen über die gegenseitige Errichtung von diplomatischen Missionen aufzunehmen. Ein diesbezüglicher Antrag wird dem Bundesrat zum gegebenen Zeitpunkt unterbreitet werden.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Protokollauszug an das EPD (10 Ex.) zum Vollzug