

20. 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 15. Dezember 1972
(Beilage).

Gestützt auf die Ausführungen des Politischen Departements und auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

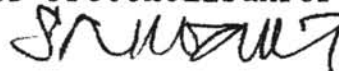
b e s c h l o s s e n :

1. Von den Ausführungen des Politischen Departements wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Mit der Deutschen Demokratischen Republik werden diplomatische Beziehungen hergestellt und hierfür als Datum der 20. Dezember 1972 festgesetzt.
3. Dem vorgelegten Gemeinsamen Communiqué wird zugestimmt und das Politische Departement wird beauftragt, die gleichzeitige Veröffentlichung dieses Textes in Bern und in Berlin (Ost) zusammen mit den zuständigen Stellen der DDR zu veranlassen.

Protokollauszug an:

- EPD 10 (zum Vollzug)

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Bern, den 15. Dezember 1972

Für die Sitzung des Bundesrates
vom 20. Dezember 1972G e h e i mAusgeteiltA 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)

Der Bundesrat hat sich mit Beschluss vom 4. Dezember 1972 grundsätzlich bereit erklärt, die Deutsche Demokratische Republik zu anerkennen. Er hat damit von den Ausführungen, die ihm das Politische Departement in dieser Sache unterbreitet hatte, in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen und es beauftragt, ihm mit bezug auf den Z e i t p u n k t dieser Anerkennung für seine letzte Sitzung dieses Jahres einen definitiven Antrag zu unterbreiten sowie über die inzwischen eingennommene Haltung und die gegebenenfalls erfolgten Entscheide der neutralen und übrigen westlichen Staaten zu berichten. Im folgenden soll dieser Bericht erstattet und dieser Antrag gestellt werden.

I.

Erwähnung verdient vorerst, dass die Unterzeichnung des Vertrags über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik nunmehr definitiv für den 21. Dezember 1972 in Ostberlin anberaumt worden ist. Anschliessend soll bekanntlich in beiden Ländern das Ratifikationsverfahren eingeleitet werden, dessen Abschluss -- in der Bundesrepublik gemäss jüngsten Meldungen aller Voraussicht nach ungefähr nächsten April/Mai -- die zwei Anträge auf Mitgliedschaft

bei den Vereinten Nationen zur gleichzeitigen Behandlung durch die zuständigen Organe der Weltorganisation ermöglichen wird. Es ist im übrigen heute noch nicht entschieden, ob die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO anlässlich der Generalversammlung im Herbst 1973 erfolgen soll oder ob etwa eine Lösung gefunden wird, die diesen Beitritt z.B. anlässlich einer ausserordentlichen Generalversammlung schon vorher bewerkstelligen liesse.

Wie dem auch sei, die begonnene Annäherung Pankows an die Weltorganisation hat neue Fortschritte zu verzeichnen. Nachdem die DDR seit Paraphierung des Grundvertrags in die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) aufgenommen wurde und das Statut des Beobachters bei der UNO erhielt, hat deren Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) in New York vor zwei Tagen mit Akklamation die Aufnahme des ostdeutschen Staates als Vollmitglied in die Europäische Wirtschaftskommission (ECE) beschlossen.

Weitere Länder der Dritten Welt haben ihr Verhältnis zur DDR normalisiert, so in letzter Zeit der Iran, Burundi, Ghana und Uganda. Es ist damit zu rechnen, dass sich die Dinge auch in dieser Gruppe von Staaten spätestens nach dem 21. Dezember, dem Tage der Unterzeichnung des Grundvertrags, in beschleunigtem Tempo fortentwickeln werden.

Die Ministertagung des Nordatlantikpaktess vom 7. und 8. Dezember in Brüssel hat im Hinblick auf die Haltung der Bundesrepublik und ihrer Partner eine gewisse Klärung gebracht. Dies gilt namentlich für die Ausgangslage, nach der sie sich bei der künftigen Gestaltung ihres Verhältnisses zur DDR richten wollen. So wird sich Bonn nach dem 21. Dezember einer Normalisierung der Beziehungen zwischen den NATO-Mitgliedern und der DDR nicht mehr entgegenstellen; die Verbündeten der Bundesrepublik wollen indessen - wie es im Communiqué ihres jüngsten Treffens wörtlich heisst - "auch in Zukunft der besonderen Lage in Deutschland voll Rechnung tragen, die dadurch bestimmt ist, dass das deutsche Volk heute in zwei Staaten lebt,

dass eine frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für Deutschland noch aussteht und dass bis zu ihrem Zustandekommen die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes fortbestehen".

Den besonderen Stand der Deutschen Frage gedenken die Mitglieder des Nordatlantiktaktes dadurch zu berücksichtigen, indem sie auf Wunsch der Bundesrepublik auf eine explizite Anerkennung des ostdeutschen Staates verzichten werden. Diese Anerkennung soll lediglich gegenüber der Regierung der DDR und indirekt durch die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zwischen ihr und der jeweiligen westlichen Regierung erfolgen. Ob dabei sämtliche Bündnispartner - wie dies Bonn ebenfalls zu wünschen scheint - ihre diplomatischen Missionen in Pankow erst errichten werden, nachdem die ständige westdeutsche Vertretung in Ostberlin etabliert sein wird, bleibt allerdings abzuwarten.

Den einzelnen Staaten stehen je nach ihrer Interessenlage eine Reihe von Möglichkeiten offen, um ihr Vorgehen der beschleunigten Veränderung der Lage anzupassen und mit Rücksicht auf Bonn von Fall zu Fall auf diese oder jene Weise zu nuancieren. Es liegt in der Natur der Sache, dass auch die Regierungen der NATO bei allem grundsätzlichen gegenseitigen Einvernehmen ihre Entscheide nicht zuletzt nach dem eigenen Vorteil orientieren, den sie durch die Herstellung von normalisierten Beziehungen mit der DDR zu erreichen trachten. Es ist deshalb verständlich, wenn vielfach heute noch nicht alle Karten aufgedeckt werden. Die erhaltenen Informationen vergeben zurzeit folgendes Bild:

Als Hauptpartner der Bundesrepublik und gewichtiges Mitglied der Vier Mächte wollen die Vereinigten Staaten den westdeutschen Wünschen betreffend Art und Zeitpunkt der Normalisierung ihres Verhältnisses zur DDR weitgehend Rechnung tragen. Hinzu kommt, dass Washington gegenüber Pankow umfangreiche Ansprüche geltend zu machen hat, über die zurzeit Erhebungen angestellt werden. Nach amerikanischer Auffassung ist es Sache der DDR, den ersten Schritt

in Richtung auf eine Annäherung zu tun. Zur Herstellung von diplomatischen Beziehungen werde es erst kommen können, wenn Pankow gewillt sei, auf die Begehren der USA einzutreten. Immerhin wird im State Departement angenommen, dass es bereits im Januar des nächsten Jahres zu ersten amerikanisch-ostdeutschen Kontakten in Washington kommen dürfte.

Auch Grossbritannien hat gegenüber der DDR vermögensrechtliche Ansprüche geltend zu machen und hofft, seitens Pankows eine ähnliche Erklärung zu erwirken, wie sie der Schweiz in ihrer Vereinbarung mit der DDR vom 12. Juli 1972 schon gegeben wurde. London rechnet mit einer baldigen Aufnahme von Verhandlungen nach dem 21. Dezember, jedoch kaum mit der Herstellung von diplomatischen Beziehungen vor der Ratifikation des Grundvertrags.

Während Länder wie die Türkei, Griechenland und Portugal sich ebenfalls vorerst noch in Zurückhaltung üben wollen, so gilt dies kaum mehr für die Niederlande, Belgien, Luxemburg, Italien, Frankreich und die skandinavischen Nato-Staaten Norwegen und Dänemark. Diese Länder scheinen heute entschlossen zu sein, die DDR unmittelbar nach der Unterzeichnung des Grundvertrags in dieser oder jener Form zu anerkennen, voraussichtlich namentlich durch eine einseitige oder mit der DDR vorher vereinbarte Absichtserklärung im Hinblick auf die Eröffnung von Verhandlungen und die Herstellung von diplomatischen Beziehungen. Wir wissen, dass Dänemark eine solche Erklärung mit der ostdeutschen Seite bereits vereinbart hat und dass diesbezügliche Verhandlungen zwischen Pankow und einem der Hauptverbündeten der Bundesrepublik (allem Anschein nach Frankreich) zurzeit im Gange sind.

Es wird somit davon ausgegangen werden müssen, dass eine nicht geringe Anzahl von zum Teil gewichtigen NATO-Staaten am 21. Dezember oder doch sehr bald nach diesem Datum die Anerkennungsschwelle überschreiten und dann den Normalisierungsprozess gegenüber der DDR bis zur Aufnahme von diplomatischen Beziehungen und Errichtung von Botschaften je nach dem künftigen Gang der Dinge und nach Massgabe der jeweils zu beobachtenden Rücksichten auf die

- 5 -

Bundesrepublik mehr oder weniger rasch vollziehen werden. Im übrigen sind zur Stunde noch Bestrebungen im Gange, unter den Bündnispartnern oder doch wenigstens im Rahmen der EWG eine gemeinsame Absichtserklärung an die Adresse der DDR abzugeben, welche die westdeutschen Wünsche berücksichtigen und die noch vor Jahresende abgegeben würde.

Unter den neutralen Ländern war Finnland schon wegen seiner Nachbarschaft mit der Sowjetunion auch im Verhältnis zu den beiden deutschen Staaten ein Sonderfall. Helsinki achtete stets auf eine strenge Gleichbehandlung und unterhielt mit der BRD und der DDR bis vor kurzem Beziehungen auf konsularischer Ebene. Finnland hat inzwischen die beiden Staaten - nicht zuletzt wegen den in Helsinki stattfindenden Vorbereitungsgesprächen über die Abhaltung einer Europäischen Sicherheitskonferenz - anerkannt und die seinerzeit mit der DDR paraphierten Verträge am 8. Dezember unterzeichnet, worauf zwischen Helsinki und Ostberlin innerhalb von dreissig Tagen der Botschafteraustausch erfolgen soll. Die finnische Seite hofft, die mit der BRD begonnenen Verhandlungen bis dahin ebenfalls abschliessen zu können.

Schweden und Oesterreich haben ihrerseits eine Lösung besonderer Art gefunden. Delegationen beider Länder haben am 7. Dezember in Stockholm und in Wien mit der DDR unter Vorbehalt der Zustimmung der Regierungen eine Vereinbarung über die Aufnahme von gegenseitigen diplomatischen Beziehungen und den Austausch von Botschaftern getroffen; sie haben der Oeffentlichkeit bekanntgegeben, dass die Verständigung in beiden Fällen am 21. Dezember in Kraft treten soll. Die Parteien sind ferner übereingekommen, nach diesem Datum Verhandlungen über eine Reihe von Fragen in Angriff zu nehmen, die u.a. die hängigen vermögensrechtlichen Probleme betreffen.

II.

Für die Schweiz ist im Hinblick auf die volle Normalisierung ihres Verhältnisses zur DDR mit der Vereinbarung vom 12. Juli 1972 eine günstige Ausgangslage rechtzeitig geschaffen worden. Die DDR war bis heute darauf bedacht, die damals getroffenen Abmachungen

einzuhalten; dies gilt insbesondere für die schweizerischen vermögensrechtlichen Ansprüche. So konnten die gemäss erwähnter Vereinbarung nach Errichtung der Handelsmissionen vorgesehenen Expertengespräche vom 4. bis 9. Dezember in Ostberlin durchgeführt werden. Dabei konnte festgestellt werden, dass unsere ostdeutschen Gesprächspartner eingehend auf diese Vorberatungen eingetreten sind und dass es dank diesem ersten Kontakt möglich war, einen umfangreichen Problemkatalog für die künftigen Verhandlungen zu erstellen. Bei allen unterschiedlichen Auffassungen und gegensätzlichen Stellungnahmen scheint auf der Seite Pankows der Wille vorhanden zu sein, eine Lösung der sehr komplizierten Fragen ernsthaft anzustreben.

Es war indessen vorauszusehen, dass sich die ostdeutsche Seite angesichts der jüngsten Ereignisse nicht mehr in der Lage sah, noch vor einer grundsätzlichen Aenderung des bilateralen Verhältnisses das nächste Treffen in Aussicht zu nehmen. Es wird sich somit nur um Verhandlungen handeln können, welche gemäss der in der schweizerisch-ostdeutschen Vereinbarung verankerten Erklärung der DDR-Regierung nach der Aufnahme von gegenseitigen bilateralen Beziehungen stattfinden werden. In diesem Zusammenhang liessen unsere Gesprächspartner durchblicken, dass sie angesichts der grossen Anzahl von solchen Verhandlungen, welche ihnen die Zukunft bescheren werde, eine Art von Warteliste aufstellen müssten; dabei spiele der Zeitpunkt der Aufnahme normaler Beziehungen mit diesem oder jenem Staat natürlich eine gewisse Rolle.

Es ist ohne Zweifel in unserem Interesse, die seinerzeit getroffene Vereinbarung mit der DDR nunmehr dazu benützen zu können, den Uebergang zu unseren offiziellen Beziehungen mit Pankow nach Möglichkeit reibungslos zu vollziehen. Dies wird namentlich dann möglich sein, wenn wir den kleinen Vorsprung, den wir gegenüber vergleichbaren Staaten mit der schweizerisch-ostdeutschen Verständigung vom 12. Juli 1972 erreichten, bis ans Ziel der vollen Normalisierung einhalten. Die kommenden Entschädigungsverhandlungen und die künftige Gestaltung unseres Verhältnisses zum ostdeutschen Staate nicht zuletzt in den Bereichen von Wirtschaft und Handel

werden davon nur profitieren. Wir sind deshalb aufgrund von eingehenden Ueberlegungen zum Schlusse gelangt, dass der Zeitpunkt der Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Deutschen Demokratischen Republik gekommen ist und dass der 20. Dezember 1972 das hiefür geeignete Datum ist.

Wir werden in dieser Auffassung noch dadurch bestärkt, dass die Frage der Anerkennung der DDR angesichts des heutigen Stands der Dinge, den wir in unserem Antrag vom 24. November 1972 ausführlich dargestellt haben, zur Hauptsache nur noch eine Frage der politischen Opportunität ist. Eine Reihe von NATO-Staaten werden am oder kurz nach dem 21. Dezember in dieser oder jener Art und Weise handeln. Finnland hat den Schritt bereits vollzogen, und die beiden anderen neutralen Länder, Oesterreich und Schweden, haben ihr Vorhaben schon öffentlich angekündigt und damit die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen mit Pankow am 21. Dezember im voraus bekanntgegeben. Dieses Datum, an das die Bundesrepublik ihre NATO-Verbündeten im Sinne einer Mindestforderung gebunden hat, verpflichtet die Schweiz nicht. Rechtlich stellt die Anerkennung, wie schon in unserem bereits erwähnten früheren Antrag in vorliegender Sache ausgeführt wurde, die authentische Feststellung einer Tatsache und den Verzicht auf Einwendungen dagegen dar; politisch handelt es sich um einen Akt des freien Ermessens.

Aus ganz anderen Beweggründen als die Bundesrepublik würde es auch Pankow vorziehen, wenn wir unsere Anerkennung der DDR nicht als gesonderten einseitigen Akt vornehmen, sondern sie implizite durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen durchführen würden. (Die DDR betrachtet sich als ein Staat, der sich bereits 1949 konstituiert hat und dem 1954 die souveränen Rechte übertragen wurden). Aus unserer Sicht spricht nichts gegen die Anerkennung eines Staates vermittlels der Herstellung von gegenseitigen diplomatischen Beziehungen, zumal im vorliegenden Fall sowohl die DDR wie die Bundesrepublik zufriedengestellt werden können.

Da die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen in der Regel eine vorgängige Absprache zwischen den betroffenen Regierungen voraussetzt, hat am 14. Dezember in Bern zwischen Botschafter A. Janner, Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten, und dem Leiter der Handelsmission der DDR in der Schweiz, Minister G. Ullrich, eine Begegnung stattgefunden. Dabei wurde unter Vorbehalt der Zustimmung beider Regierungen folgendes Gemeinsames Communiqué vereinbart:

"Der Schweizerische Bundesrat und die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik sind übereingekommen, zwischen den beiden Staaten diplomatische Beziehungen auf Botschafterebene aufzunehmen. Es wurde vereinbart, dass die damit zusammenhängenden technischen und praktischen Fragen anlässlich von Verhandlungen abgeklärt werden sollen, die in der ersten Januar-Hälfte des nächsten Jahres stattfinden werden."

Die Bekanntgabe dieser Mitteilung soll gleichzeitig in Bern und Ostberlin erfolgen; hiefür bietet sich als Zeitpunkt die Sitzung des Bundesrates vom 20. Dezember als willkommenen und günstigen Anlass dar.

III.

Gestützt auf das einschlägige Bundesgesetz vom 9. März 1967 hat der Bundesrat mit Beschluss vom 4. Dezember 1972 das Politische Departement bereits ermächtigt, nach der Anerkennung der DDR mit ihr Verhandlungen über die gegenseitige Errichtung von diplomatischen Missionen aufzunehmen. Diese Gespräche sollen, wie im zitierten Entwurf des Gemeinsamen Communiqués ausgeführt wird, zu Beginn des nächsten Jahres durchgeführt werden. Ein Antrag über das diesbezügliche Ergebnis wird dem Bundesrat gemäss seinem eben erwähnten Beschluss unterbreitet werden.

- 9 -

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 beschliesst, mit der Deutschen Demokratischen Republik diplomatische Beziehungen herzustellen, und setzt hiefür als Datum den 20. Dezember 1972 fest.
- 3) Er gibt dem vorgelegten Gemeinsamen Communiqué seine Zustimmung und beauftragt das Politische Departement, die gleichzeitige Veröffentlichung dieses Textes in Bern und in Berlin (Ost) zusammen mit den zuständigen Stellen der DDR zu veranlassen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT



Protokollauszug an das EPD (10 Ex.) zum Vollzug