

Die Deutschlandfrage vor den Vereinten Nationen 1951/52

DR. WERNER MÜNCHHEIMER
Regierungsdirektor

Der Präsident der jetzigen Vollversammlung, der hochgeschätzte ghanesische Diplomat Alex Quaison-Sackey, gab, wie jeder neugewählte Präsident beim Amtsantritt es tut, den UN-Journalisten am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York eine Pressekonferenz (2. Dezember 1964). Quaison-Sackey hatte am Vortage bei einer anderen Gelegenheit bemerkt, die Vereinten Nationen dürften der Behandlung auch des deutschen Problems nicht aus dem Wege gehen, und es sei erwägenswert, zur Prüfung gegebenenfalls eine Ad-hoc-Kommission einzusetzen. Hierzu stellten mehrere Journalisten in der Pressekonferenz ergänzende Fragen. Eine lautete, ob dem Präsidenten bekannt sei, daß eine Kommission für die Deutschlandfrage, eingesetzt von der 6. Generalversammlung (1951), bereits bestünde. Quaison-Sackey mußte verneinen. Er fand die Existenz des Ausschusses sehr interessant und fragte seinerseits, was mit ihm geschehen sei. Ihm wurde geantwortet, der Ausschuß habe die Möglichkeiten für freie Wahlen in Deutschland zu prüfen gehabt, er habe darüber der Generalversammlung berichtet, er existiere noch und könne jederzeit aktiviert werden; ob der Präsident für die Wiederbelebung des Ausschusses sei. Quaison-Sackey führte nun aus, daß er mit seiner Erwägung eines Deutschlandausschusses keine Vorbedingung verbinde (etwa die Untersuchung nur der Möglichkeiten freier Wahlen), sondern daran dächte, das Problem Deutschland in seiner Gänze nach allen Seiten prüfen zu lassen.

Es ergibt sich aus diesen Fragen und Antworten einmal, daß der Präsident an einen Ausschuß mit viel allgemeinerer Zielsetzung dachte, als sie die Kommission der Vollversammlung von 1951 hatte, zum anderen aber auch, daß ihm von dieser damaligen Kommission, ihren Aufgaben, ihrer Tätigkeit und ihrem Ergebnis nichts bekannt war. Das ist bei der bereits 14 Jahre zurückliegenden, seitdem ruhenden Angelegenheit und bei der überwältigenden Fülle von Problemen, mit denen sich die Vereinten Nationen zu befassen hatten und haben, zwar kennzeichnend, aber nicht außergewöhnlich, zumal bei uns Deutschen selbst kaum über das damalige Geschehen ausreichende Kenntnisse vorhanden sind. Die Deutschlandfrage kann aber jederzeit — in dieser oder in jener Form, ob von uns gewollt oder nicht — erneut vor die Vereinten Nationen kommen. So dürfte es nützlich sein, den fast vergessenen Vorgang aufzufrischen und an ihm einen Teil der Problematik des Themas „Die deutsche Frage vor den Vereinten Nationen“ zu veranschaulichen. Wir geben nachstehend eine erste Übersicht über den Ablauf des damaligen Geschehens und im Anhang zugehörige Dokumente. Die Entschließung der Vollversammlung über die Einsetzung des Deutschland-Ausschusses 1951 steht auf Seite 71. Weitere Beiträge zum Thema werden folgen. Sie sollen besonders die vielseitige, im wesentlichen heute gültige und deshalb zur Urteilsbildung erforderliche Argumentation analysieren. Ein zum Gesamtkomplex gehöriger vorbereitender Beitrag „Die Stellung der ‚ehemaligen Feindstaaten‘ in der UN-Satzung“ enthält das Heft 1/65. (Siehe auch VN Heft 1/65 Seite 13 ff.)

Deutschland ist nicht Mitglied der Weltorganisation: weder Mitglied in seiner legitimen Form als Bundesrepublik Deutschland noch Mitglied in seiner Zerrform als Sowjetische Besatzungszone Deutschlands, als sogenannte „DDR“.

Dies hindert nicht, die Frage der Stellung Deutschlands vor den Vereinten Nationen aufzuwerfen, denn der Auftrag der Vereinten Nationen ist nach ihrer Charta weltumspannend.

Auch Angelegenheiten von Nicht-Mitgliedern, ja von Gegnern der Organisation können vor den Vereinten Nationen verhandelt werden; das ist auch bereits vielfach geschehen. Wenn Deutschland bis jetzt nicht als Subjekt und aus eigenem Recht, nämlich als Mitglied, vor jenem „Hohen Hause“ am East River in New York auftreten kann bzw. aufgetreten ist (abgesehen in Fällen seiner Zugehörigkeit zu gewissen UN-Sonderkörperschaften), so kann es — unbeschadet dieser Tatsache und ob es ihm paßt oder nicht paßt — als Objekt vor das Weltforum im guten Sinne gezogen oder in polemischen Sinne gezerrt werden. In einem solchen Falle kann und wird die Bundesrepublik über ihre Verbündeten versuchen, indirekt die Behandlung — oder oft besser Nicht-Behandlung oder vielfach leider Mißhandlung — deutscher Probleme vor den Vereinten Nationen zu beeinflussen und zu steuern. Deutschlands Verbündete sind nach dem Deutschland-Vertrag und weiteren Verträgen rechtlich verpflichtet und moralisch gehalten, sehr große Teile der deutschen Politik zu ihrer eigenen zu machen, das heißt hier auch vor den Vereinten Nationen zu vertreten und zu unterstützen. Gänzlich gegen den Willen Deutschlands dürfte daher auch vor den Vereinten Nationen nicht mehr allzu Erhebliches mit Bezug auf Deutschland geschehen können.

Ähnliches und Entsprechendes, wenn auch leider nicht in viel stärkerem Maße, gilt für die Behandlung gesamtdeutscher Angelegenheiten vor den Vereinten Nationen mit dem Willen Deutschlands. Auf Drängen der Bundesrepublik haben die befreundeten Westmächte im Jahre 1951 die Wiedervereinigung durch freie Wahlen vor die Vollversammlung der Vereinten Nationen gebracht; seitdem aber mit Willen Deutschlands nichts mehr. Ungeachtet dessen ist von Deutschland bei vielen Gelegenheiten sowohl in der Generaldebatte wie in Ausschusssitzungen die Rede gewesen. Im Jahre 1951 jedoch, als die Vollversammlung in Paris ihre Tagung abhielt, war Deutschland aktiv. Es ist heilsam für den deutschen Leser, sich das damalige Geschehen angesichts der scheinbaren Ausweglosigkeit des Anliegens der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands vor Augen zu führen.

Die Entwicklung vom 4. bis 19. Dezember 1951

Der Potsdamer Konferenz (17. 7.—2. 8. 1945) war eine Reihe von Tagungen der Außenminister (Stellvertreter) der „Vier Mächte“ mit Versuchen zur einverständlichen Regelung der deutschen Fragen gefolgt:

2. Tagung der Außenminister in Paris (15. 6.—12. 7. 1946);
3. Tagung der Stellvertreter in London (14. 1.—25. 2. 1947);
4. Tagung der Außenminister in Moskau (10. 3.—24. 4. 1947);
5. Tagung der Außenminister in London (25. 11.—15. 12. 1947);
6. Tagung der Außenminister in Paris (23. 5.—20. 6. 1949).

Schon vor dem drohenden Auslaufen dieser vergeblichen Bemühungen hatte deren Ablösung durch isolierte Konferenzen beider sich verfeindender Seiten begonnen:

Einerseits

- Konferenz in Prag (13. 2. 1948);
- Konferenz in Warschau (23.—24. 6. 1948);
- Konferenz in Prag (20.—21. 10. 1950);

andererseits

- Konferenz in London (23. 2.—6. 3./20. 4.—2. 6. 1948);
- Konferenz in London und New York (11.—13. 5./12.—19. 9. 1950).

Am 23. Mai 1949 war nach längeren Vorarbeiten die deutsche Souveränität wieder soweit von westallierter Seite freigegeben worden, daß der fortbestehende deutsche Staat unter dem veränderten Staatsnamen Bundesrepublik Deutschland neu organisiert und in Form des Grundgesetzes mit einer neuen Verfassung versehen werden konnte. Am 7. Oktober 1949 war der unterworfenen mitteldeutsche Bestandteil Deutschlands unter dem unzutreffenden Namen „Deutsche Demokratische Republik“ in eine verdecktere Form der sowjetischen Besatzungsherrschaft übergeführt worden. Nach den für den Westen bitteren Erfahrungen der Berliner Blockade, der getrennten Währungsreformen und der Nichtzulassung der Selbstbestimmung Mitteldeutschlands durch die Sowjetunion war ab 1950 die Ergebnislosigkeit alliierter Bemühungen um die Wiederherstellung der grundsätzlich nicht aufgegebenen Einheit Deutschlands zu befürchten.

Vorschläge der Westmächte wie der Bundesregierung auf Abhaltung freier gesamtdeutscher Wahlen blieben unbeantwortet; ihnen wurden Projekte eines „paritätisch aus Vertretern Ost- und Westdeutschlands zusammengesetzten gesamtdeutschen konstituierenden Rates“ von der Sowjetzone entgegengestellt. Diese von einer demokratisch nicht autorisierten lokalen De-facto-Verwaltung der SBZ vorgebrachten Forderungen hätten deren völkerrechtliche Anerkennung als Staatsregierung eines „zweiten deutschen Staates DDR“ vorausgesetzt. Sie waren deshalb unannehmbar. Die Bundesrepublik Deutschland bestand daher darauf, daß gesamtdeutsche freie Wahlen den ersten Schritt bilden mußten. Als unabdingbare Voraussetzung von Wahlen nannte sie bestimmte Mindestbedingungen, so schon in der Erklärung der Bundesregierung vom 22. März 1950 (siehe Anlage 1), in der Erklärung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag vom 14. September 1950, in der Entschließung des Deutschen Bundestages vom gleichen Tag, in der Note des Bundeskanzlers an die Alliierte Hohe Kommission vom 1. Oktober 1950 und in der Erklärung der Bundesregierung vom 15. Januar 1951.

Auf der Ebene der vier Mächte war zu dieser Zeit eine — wie sich erweisen sollte, in dieser Reihe letzte — Tagung der Stellvertreter der Außenminister in Paris in Vorbereitung. Diese Konferenz, die vom 5. 3.—21. 6. 1951 tagte, kam über Versuche, eine Tagesordnung für die Behandlung der deutschen Fragen aufzustellen, nicht hinaus („palais de marbre rose“). Auf Grund einer Entschließung des Deutschen Bundestages vom 9. März 1951 wünschte die Bundesregierung, daß in Verfolg dieser Verhandlungen „in ganz Deutschland die politischen und psychologischen Voraussetzungen für die Abhaltung freier Wahlen ohne Verzug geschaffen werden“ sollten (Note vom 9. März 1951; siehe Anlage 2). Nach 3 1/2 Monaten endloser Diskussionen war die Pariser Konferenz ergebnislos gescheitert.

„Um nichts unversucht zu lassen“, erklärte die Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag schon am 27. September 1951 ausdrücklich die Absicht, eine Wahlordnung für freie gesamtdeutsche Wahlen den Vereinten Nationen, den vier Mächten und der Sowjetzone vorlegen zu wollen (siehe Anlage 3). Diese Wahlordnung sollte in 14 Grundsätzen alles Wesentliche enthalten. Weiter wurde vorgeschlagen, „daß die internationalen Kontrollorgane von Vertretern neutraler Mächte gebildet werden sollten“.

Vor allem aber richtete die Bundesregierung in ihrer Note vom 4. Oktober 1951

„an die Regierungen der vier Besatzungsmächte die Aufforderung, dem deutschen Volk baldigst Gelegenheit zu geben, durch Wahlen, die unter internationaler Kontrolle durchzuführen sind, eine verfassungs- und gesetzgebende sowie regierungsbildende und kontrollierende Nationalversammlung für das Gebiet der vier Besatzungszonen und Berlin zu wählen“ (siehe Anlage 4).

Der Schwerpunkt dieser Note lag auf dem Antrag, den Vereinten Nationen

„möglichst bald die Bildung ... einer neutralen internationalen Kommission unter der Kontrolle der Vereinten Nationen“

in Vorschlag zu bringen,

„die in der Sowjetzone und auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland untersucht, inwieweit die bestehenden Verhältnisse die Abhaltung freier Wahlen ermöglichen“.

Bundeskanzler Dr. Adenauer wiederholte diese Aufforderung in einer Rede an die Berliner und deutsche Bevölkerung am 6. Oktober 1951 unter weiterer Begründung der außerordentlichen Wendung an das Forum der UN.

In sinngemäß einander entsprechenden Noten begrüßten am 15. Oktober 1951 die drei westalliierten Regierungen diesen konstruktiven Vorschlag. In gleichlautenden Schreiben der drei Regierungen vom 5. November 1951 an den Generalsekretär der UN (siehe Anlage 5) regten diese die Aufnahme folgenden Antrags in die Tagesordnung der Vollversammlung als zusätzlichen Punkt wichtigen und dringenden Inhalts und Charakters an:

„Einsetzung einer unparteiischen internationalen Kommission unter Aufsicht der UN zur Durchführung einer gleichzeitigen Untersuchung in der Bundesrepublik Deutschland, in Berlin und in der Sowjetzone Deutschlands, um festzustellen, ob die dort gegebenen Bedingungen die Abhaltung tatsächlich freier Wahlen in allen diesen Gebieten ermöglichen.“

1. Der Antrag der drei Westmächte wurde am 9. November 1951 im Präsidialausschuß der Vollversammlung der UN erörtert. Der Aufnahme des Antrags in die Tagesordnung widersetzten sich der sowjetische und der polnische Delegierte mit den teils unzutreffenden, teils kontroversen Begründungen:

Die deutsche Frage unterliege nur der Zuständigkeit der vier Mächte kraft ihres Sondervölkerrechts!

Es ist offensichtlich, daß diese Sondervereinbarungen als „res inter alios actae“ die UN nicht hindern können, nach ihrem Recht vorzugehen;

die Behandlung sei durch Art. 107 der Charta untersagt; der Antrag sei eine Beleidigung der deutschen Nation.

Nach Ausführungen der Westmächte-Delegierten wurde der Antrag mit 12 Stimmen aller übrigen gegen die 2 des Sowjetlagers angenommen.

2. Am 13. November 1951 wurde vor der Vollversammlung die Aufnahme des Antrags in die Tagesordnung diskutiert. Bei gleichen Frontstellungen erscheint von besonderem Interesse eine prononciert vorgebrachte US-amerikanische Fragestellung:

„Wünscht das deutsche Volk selbst eine Untersuchung ... wer hat das größte Recht, diese Frage zu beantworten? Die Vertreter der Sowjetunion oder der Tschechoslowakei oder die Bundesrepublik Deutschland?“

Die Delegierte Brasiliens wollte unter Berufung auf Art. 2 der Charta die Tore der Vollversammlung für alle Fragen des Weltfriedens weit geöffnet wissen.

Der Antrag wurde — bei 60 UN-Mitgliedern zu dieser Zeit — mit 47 gegen 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen als Punkt 65 in die Tagesordnung aufgenommen. Dies bedeutete, daß ein „besonderer politischer Ausschuß der Vollversammlung“ sich mit diesem Punkt zu beschäftigen haben würde.

3. Der Sonderausschuß eröffnete unter türkischem Vorsitz die Beratung am 4. Dezember 1951. Zugrunde lag ein Entschließungsentwurf der drei Westmächte vom 1. Dezember 1951.

Nach eindrucksvollen britischen und französischen Darlegungen wurde klargestellt, daß der unparteiische Charakter der zu bildenden Kommission es erfordere, daß sie

weder Vertreter der vier Besatzungsmächte noch deutsche Vertreter

einschließen dürfe, dagegen deutsche Vertreter aller Gebiete hören solle, um sich eingehende Kenntnisse verschaffen zu können. Der Vertreter Pakistans präziserte das Verfahren durch folgenden Antrag:

„Der besondere politische Ausschuß beschließt, offizielle Vertreter der westlichen und östlichen Zonen Deutschlands und der Sektoren von Berlin einzuladen, um vor dem Ausschuß eine Erklärung zu dem erörterten Punkt der Tagesordnung abzugeben.“

Sowjetische, polnische und tschechoslowakische Versuche zur Geschäftsordnung, die Abstimmung hinauszuschieben, hatten nur sehr vorübergehenden Erfolg. Der Vorschlag Pakistans wurde mit noch stärkerer Mehrheit mit 50 gegen 6 Stimmen bei 1 Enthaltung und 3 Abwesenden gebilligt.

4. Noch am 4. Dezember 1951 hatte der Generalsekretär gleichlautende Einladungstelegramme

einerseits

an die Alliierte Hohe Kommission für die Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West),

andererseits

an die Sowjetische Kontrollkommission für die Sowjetzone und den Sowjetsektor von Berlin

abgesandt.

Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) wurde in kürzester Frist bereits am 5. Dezember 1951 benannt. Bei der Eröffnung der nächsten Sitzung am 8. Dezember 1951 war eine Antwort aus der Sowjetzone noch nicht eingetroffen. Die Sowjetunion hatte sich noch nicht mit der SBZ schlüssig werden können. Die SBZ behauptete deshalb, die Einladung noch nicht erhalten zu haben, obwohl sie schon zur Bekräftigung am Abend des 7. Dezember 1951 telegraphisch erneut eingeladen worden war.

Um alle Teile Deutschlands nur am gleichen Tage sprechen zu lassen, versuchte die Sowjetunion, eine Gesamtvertragung auf den 10. Dezember 1951 zu erreichen. Trotz sehr schwacher Mehrheit im Sonderausschuß gegen diesen Antrag — 20 Stimmen gegen die Vertragung bei 16 Gegenstimmen bei 18 Enthaltungen und 6 Abwesenden! — hatte immerhin die Unentschlossenheit der Sowjetunion und der Sowjetzone die Folge, daß *allein* und *zuerst* die Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) zu Worte kam.

Beide folgenden Erklärungen wurden in deutscher Sprache abgegeben.

In langen, gutbegründeten und mit Zahlen und Einzelbeispielen belegten Stellungnahmen legten Dr. v. Brentano, MdB, und Prof. Ernst Reuter, Regierender Bürgermeister, für die Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) den deutschen Standpunkt über die mangelnden Voraussetzungen demokratischer freier gesamtdeutscher Wahlen in der Sowjetzone und im Sowjetsektor dar:

Auseinanderfallen von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit;
totalitäres Scheinparteiensystem; Oppositionsverbot;
Wahlverfälschung;
Spitzelwesen; politische Verfolgung;
Parteilichkeit der Justiz; Denaturierung der Rechtsanwaltschaft;
24 800 politische Gefangene;
Zwangsarbeit;
Unterdrückung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten;

Flucht von Hunderttausenden Menschen pro Jahr;
Ergänzungen bezüglich Ostberlins.

5. Eine beifällig aufgenommene Pressekonferenz schloß sich an. Erst jetzt erfolgte die sowjetzonale Zusage. Nach einer erneuten Vertragung kam die Sowjetzone durch den „Außenminister“ Dr. Bolz am 12. Dezember 1951 ausführlich zu Wort. Oberbürgermeister Ebert ergänzte für Ostberlin. Die Abhaltung einer Pressekonferenz oder die Beantwortung von Fragen wurde verweigert, obwohl die SBZ-Delegation Paris erst am 14. Dezember 1951 verließ.

6. Die Hauptaussprache des Sonderausschusses fand am 12. und 14. Dezember 1951 statt. In einander folgenden, zum Teil sehr ausführlichen und für Deutschland meist freundlichen, ja freundschaftlichen Erklärungen begrüßten den Untersuchungsvorschlag die Delegierten von Irak, den Niederlanden, Griechenland, Kolumbien, Brasilien, Schweden, El Salvador, den Philippinen und ... Kuba! Nur die Vertreter des Sowjetlagers argumentierten dagegen.

7. Nach eingehender Beratung auf Grund

eines Entschließungsentwurfes Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten,
eines Entwurfes Schwedens,
eines Kompromißvorschlages lateinamerikanischer Staaten (Bolivien, Brasilien, Kolumbien, Uruguay und Kuba),
eines Abänderungsvorschlages von Kanada, Dänemark, Island, den Niederlanden, Norwegen zum Entwurf der drei Westmächte

schloß sich eine bewegte Diskussion mit 20 Rednern über die Zuständigkeitsabgrenzung des Untersuchungsausschusses an. Besonders interessant erscheint die Betonung, daß man sich nicht mit der Untersuchung der Voraussetzungen begnügen solle, sondern das erstrebte Ziel der Durchführung freier Wahlen anstreben müsse, z. B. auch durch ausdrückliche Empfehlungen der Kommission. Die Kommission solle unter allen Umständen nach Deutschland reisen, schon um der Welt durch eigene Erfahrung zu bestätigen, daß ihr die Einreise in die Sowjetzone mit Gewalt verweigert würde.

In der abschließenden Klärung berücksichtigten die drei Westmächte die lateinamerikanischen und nordatlantischen und die Vorschläge des Libanon. Der lateinamerikanische und schließlich der schwedische Entwurf wurden daraufhin zurückgezogen. Als letzter Redner bezeichnete der französische Delegierte Salomon Grumbach die Einsetzung des Untersuchungsausschusses als einen Beitrag zum Weltfrieden: „Nur wer die Spaltung Deutschlands aufrecht erhalten wolle, könne sich ihr widersetzen.“

8. In der endgültigen Abstimmung am 19. Dezember 1951 wurde der verbesserte Entwurf der drei Westmächte über die Einsetzung des Untersuchungsausschusses mit 45 gegen 6 Stimmen bei 8 Enthaltungen und 1 Abwesenden beschlossen.

Zur Berufung in die Kommission sollten Vertreter Brasiliens, Islands, der Niederlande, Pakistans und Polens vorgesehen werden. Polen ließ erklären, daß es sich an der „illegalen“ Kommission nicht beteiligen werde.

Die absatzweise Abstimmung über die eigentliche Entschließung brachte wenig wechselnde Mehrheiten.

Am 20. Dezember 1951 schloß sich die Vollversammlung der Entschließung des Sonderausschusses an (deutsche Übersetzung siehe Seite 71 dieser Ausgabe).

Die Arbeit hätte beginnen können.

9. Die Verwaltung der Sowjetzone ließ erklären, daß sie der Kommission die Einreise nicht gestatten werde. Um nicht nur zu negieren, publizierte sie einen scheinbar dem Weimarer Wahlgesetz ähnlichen „Entwurf eines Gesetzes für die Durchführung gesamtdeutscher Wahlen zur Nationalversammlung“ vom 9. 1. 1952. Ein Wahlgesetzentwurf des Deutschen Bundestages folgte am 6. 2. 1952.

Ähnlich wurde die sowjetische Weigerung, die Arbeiten der Kommission zu unterstützen, überschattet durch die niemals völlig aufzuklärende und höchst kontroverse Stalin-Note vom 10. März 1952 an die drei Westmächte. Diese antworteten mit 4 Rücknoten an die Sowjetunion, deren letzte vom 23. 9. 1952 bekanntlich ohne Antwort geblieben ist.

10. Der Ausschuß legte einen zusammenfassenden Bericht am 30. April 1952 vor (siehe Anlage 6). Dieser blieb noch relativ kurz, da noch Hoffnung auf die Ergebnisse des alliiert-sowjetischen Notenwechsels vom

10. 3. 1952 25. 3. 1952 9. 4. 1952

zu bestehen schien. Er bestätigte dankend, daß innerstaatlich die Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) jede Grundlage für die Arbeit des Ausschusses gelegt hatte (vgl. z. B. das Gesetz vom 4. 4. 1952).

Erst in dem Ergänzungsbericht für die Zeit vom Mai—August 1952 vom 5. 8. 1952 wird das negative endgültige Ergebnis gezogen. Der ganze Text dieses Berichtes ist ein lesenswertes und bewegendes Dokument (siehe Anlage 7).

Der Ausschuß betont abschließend, daß er sich zur Verfügung der UN hält,

solange sein Auftrag weiterläuft,
wenn er der Überzeugung sein kann, daß Aussicht auf
positive Ergebnisse besteht.

Der Auftrag läuft weiter.

ANHANG

ANLAGE 1

Erklärung der Bundesregierung über die Durchführung gesamtdeutscher Wahlen vom 22. März 1950

Die deutsche Bundesregierung kennt seit ihrem Bestehen keine verpflichtendere Aufgabe als die Wiederherstellung der deutschen Einheit. Sie ist sich bewußt, daß die erstrebte, ganz Deutschland umfassende staatliche Ordnung aus dem freien Entscheid des gesamten deutschen Volkes kommen muß.

Mit Genugtuung hat die Bundesregierung von dem Vorschlag des amerikanischen Hohen Kommissars McCloy, gesamtdeutsche Wahlen durchzuführen, Kenntnis genommen. Auch der britische Hohe Kommissar hat den gleichen Standpunkt vertreten. Die Bundesregierung ist überzeugt, daß auch der französische Hohe Kommissar diese Auffassung teilt. Mitglieder der sowjetischen Regierung haben auf den Außenministerkonferenzen und in amtlichen Verlautbarungen erkennen lassen, daß die Sowjetunion ebenfalls ein geeintes Deutschland anstrebt.

Um dieses Ziel zu erreichen, kann nach Auffassung der Bundesregierung folgendermaßen verfahren werden:

1. Nach Erlass eines Wahlgesetzes durch die vier Besatzungsmächte werden gesamtdeutsche Wahlen zu einer verfassunggebenden Nationalversammlung ausgeschrieben.
2. Die Wahlen zur Nationalversammlung stehen in allen Teilen Deutschlands unter der Kontrolle von Kommissionen, die sich aus Vertretern der vier Besatzungsmächte oder aus Vertretern der Vereinten Nationen zusammensetzen.
3. Einzige Aufgabe der Nationalversammlung ist die Ausarbeitung einer deutschen Verfassung. Der Verfassungsentwurf wird dem deutschen Volke zur Bestätigung vorgelegt.

In allen Zonen muß persönliche und politische Bewegungs- und Betätigungsfreiheit als Voraussetzung für die Durchführung gesamtdeutscher Wahlen garantiert sein. Die Bundesregierung hält insbesondere für erforderlich:

1. Betätigungsfreiheit für alle Parteien in ganz Deutschland und Verzicht aller Besatzungsmächte, die Bildung und Betätigung politischer Parteien zu beeinflussen.
2. Die persönliche Sicherheit und der Schutz vor wirtschaftlichen Benachteiligungen aller für politische Parteien tätigen Personen muß von allen Besatzungsmächten und deutschen Behörden vor und nach der Wahl gewährleistet sein.
3. Zulassung und Vertriebsfreiheit für alle Zeitungen in ganz Deutschland.
4. Freiheit des Personenverkehrs innerhalb ganz Deutschlands und Fortfall des Interzonenpasses.

Schaffung und Sicherung dieser Freiheiten liegt bei den vier Besatzungsmächten. Den Deutschen muß die Möglichkeit gegeben

werden, jederzeit zum Schutze dieser Rechte Viermächte-Instanzen anrufen zu können.

Die Bundesregierung richtet aus der Verantwortung heraus, die ihr Präambel und Schlußartikel des Grundgesetzes auferlegen, einen Appell an alle Deutschen, an sämtliche Besatzungsmächte und darüber hinaus an die gesamte Weltöffentlichkeit, dem deutschen Volk bei seiner Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit zu helfen.

ANLAGE 2

Wortlaut der von der Bundesregierung vorgeschlagenen und vom Bundestag gebilligten Note zur Frage gesamtdeutscher Wahlen, die über die Hohe Kommission an die westalliierten Regierungen gerichtet wurde vom 9. März 1951

„Mit Schreiben vom 22. Februar 1951 haben Sie mir mitgeteilt, daß die in der Alliierten Hohen Kommission vertretenen Regierungen in voller Würdigung des deutschen Interesses an den auf der Vor- und Hauptkonferenz der vier Außenminister zu behandelnden Fragen bereit sind, die Bundesregierung in vollstem Umfange über die Verhandlungen zu unterrichten und die Auffassungen der Bundesregierung an ihre Regierungen entgegenzunehmen.

In Ausführung dieser Zusicherungen haben Sie mich darüber unterrichtet, daß die drei westalliierten Mächte beabsichtigen, auf der Konferenz der vier Außenminister vor allem die Gründe zu untersuchen, die zu den gegenwärtigen internationalen Spannungen geführt haben.

Die Bundesregierung begrüßt diese Absicht aufrichtig, denn sie ist der Überzeugung, daß nur durch die Erkenntnis und Beseitigung der wirklichen Ursachen dieser Spannungen die Grundlage für einen dauerhaften Frieden in Europa und der Welt geschaffen werden kann. Sie teilt ferner die Auffassung der Westmächte, daß diese Ursachen sich keinesfalls auf das deutsche Problem beschränken. Das deutsche Problem ist vielmehr eine der Folgen der viel umfassenderen zwischen dem Westen und Sowjetrußland bestehenden Spannungen. Gleichzeitig ist es eine der Ursachen für das Fortbestehen dieser Spannungen. Die Regelung der deutschen Frage ist daher eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Erhaltung des Friedens.

Diese Regelung kann nicht ohne Zustimmung des deutschen Volkes erfolgen.

Ich beehre mich, Euer Exzellenz nachstehend die Auffassung der Bundesregierung zur deutschen Frage mit der Bitte zu unterbreiten, sie an die Regierungen der drei in der Alliierten Hohen Kommission vertretenen Mächte weiterzuleiten.

Bereits in den Erklärungen der Bundesregierung vom 22. März und vom 11. September 1950 ist klar und eindeutig festgestellt worden, daß der Weg zur deutschen Einheit nur durch eine freie und unbeflüßte Willensentscheidung des deutschen Volkes gefunden werden kann. Es wurde deshalb die Abhaltung freier, allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahlen in ganz Deutschland zu einem verfassunggebenden deutschen Parlament gefordert, dem gleichzeitig die Aufgabe übertragen werden muß, bis zum Inkrafttreten einer freiheitlichen Verfassung die Wahrnehmung der gesamtdeutschen Regierungsgewalt zu regeln. Zur Genugtuung des deutschen Volkes hat sich die Alliierte Hohe Kommission diese Forderung zu eigen gemacht und sie mit Schreiben vom 9. Oktober 1950 an den Vorsitzenden der Sowjetischen Kontrollkommission für Deutschland empfehlend weitergeleitet.

Die Bundesregierung ist nach wie vor der Auffassung, daß die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands nur auf Grund wirklich freier gesamtdeutscher Wahlen erfolgen kann. Sie wiederholt daher ihre Forderung auf baldmöglichste Abhaltung dieser Wahlen mit aller Entschiedenheit.

Voraussetzung für die Durchführung wirklich freier Wahlen ist jedoch, daß ebenso wie in der Bundesrepublik auch in der Sowjetzone die unerläßlichen Freiheiten vor, während und nach der Wahl sichergestellt sind. Seit Jahr und Tag ist in der Sowjetzone die bürgerliche Freiheit unterdrückt und die Bevölkerung noch in jüngster Zeit durch das sogenannte ‚Gesetz zum Schutze des Friedens‘ unter einen besonders scharfen politischen Zwang gestellt worden. Diese Maßnahme, nicht zuletzt aber die völlige Beseitigung aller in demokratischen Staaten als Grundlage aller bürgerlichen Freiheit angesehenen Garantien einer rechtsstaatlichen Ordnung, insbesondere einer wirklich unabhängigen Rechtspflege und eines ordentlichen Gerichtsverfahrens, hat in der Sowjetzone eine Atmosphäre der Unsicherheit und der Angst geschaffen, in der freie Wahlen unmöglich durchgeführt werden können.

Diese Unsicherheit und Angst schwinden nicht von heute auf morgen. Es genügt deshalb nicht, wenn hinsichtlich der Voraussetzungen für die Abhaltung freier Wahlen lediglich Erklärungen oder Zusicherungen abgegeben werden. Es ist vielmehr erforder-

lich, daß in ganz Deutschland die politischen und psychologischen Voraussetzungen für die Abhaltung freier Wahlen ohne Verzug geschaffen werden, damit sie sich während eines angemessenen Zeitraumes auswirken können. Die zum Wesen eines demokratischen Staates gehörende staatsbürgerliche Freiheit muß also in der sowjetrussischen Besatzungszone in Angleichung an die Verfassung der Bundesrepublik und deren Handhabung während einer angemessenen Dauer wiederhergestellt sein, bevor eine freie Wahl dort stattfinden kann.

Die Bundesregierung glaubt nicht, daß mit der Verwirklichung der vorstehend dargelegten, Deutschland allein betreffenden Maßnahmen die Ursachen der bestehenden Spannungen in ihrer Gesamtheit beseitigt werden können. Sie ist aber überzeugt, daß diese Vorschläge denjenigen Beitrag darstellen, den sie selbst im gegenwärtigen Augenblick auf Grund ihres Anteils an der gemeinsamen Verantwortung zur Sicherung des Friedens zu leisten hat.“

ANLAGE 3

Erklärung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag über die Abhaltung gesamtdeutscher Wahlen in dessen (165.) Sitzung vom 27. September 1951

Der Deutsche Bundestag billigte in seiner 165. Sitzung am 27. September 1951 einmütig gegen die Stimmen der Kommunisten folgende von Bundeskanzler Dr. Adenauer abgegebene Regierungserklärung:

„Das oberste Ziel der Politik der Bundesregierung ist und bleibt die Wiederherstellung der deutschen Einheit in einem freien und geeinten Europa. Diese Einheit muß aus der freien Entscheidung des gesamten deutschen Volkes kommen.

Die Bundesregierung hat deshalb wiederholt, zuletzt in ihrer Erklärung vom 9. März 1951, die Abhaltung freier, allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahlen in ganz Deutschland zu einer verfassunggebenden Nationalversammlung vorgeschlagen. Dabei hat sie gleichzeitig die unerläßlichen Voraussetzungen für die Durchführung freier Wahlen festgelegt.

Auf alle diese Vorschläge der Bundesregierung ist eine Antwort der sowjetischen Besatzungsmacht nicht erfolgt. Die Behörden der Sowjetzone haben sie zurückgewiesen.

Nunmehr hat Herr Grotewohl am 15. September vor der „Volkskammer“ Erklärungen abgegeben, die sich den Vorschlägen der Bundesregierung zu nähern scheinen. Die Bundesregierung hat diese Erklärungen aufmerksam geprüft. Senat und Abgeordnetenhauses von Berlin haben sofort freie Wahlen für ganz Berlin vorgeschlagen, die leider abgelehnt worden sind. Herr Grotewohl beharrt auf Beratungen über gesamtdeutsche Wahlen.

Was bedeuten Beratungen mit Kommunisten? Die Welt weiß aus vielfachen bitteren Erfahrungen, daß Repräsentanten des Kommunismus, wenn sie von Beratungen sprechen, entweder Diktat oder endlose Verzögerungen wollen. Anders wäre es, wenn wir es mit frei gewählten Vertretern der Bevölkerung der Sowjetzone zu tun hätten. Mit ihnen könnten wir uns sofort einigen.

Um nichts unversucht zu lassen, wird die Bundesregierung eine Wahlordnung für freie gesamtdeutsche Wahlen vorlegen. Diese Wahlordnung wird im wesentlichen folgende Grundsätze enthalten:

1. Das Gebiet der Wahl bildet einen einheitlichen Wahlkreis, jede Partei reicht einen Wahlvorschlag für das gesamte Wahlgebiet ein.
2. Die Freiheit der politischen Betätigung zur Vorbereitung und Durchführung der Wahl wird gewährleistet.
3. Alle Beschränkungen im Personenverkehr zwischen den Besatzungszonen einschließlich Groß-Berlin werden spätestens drei Monate vor der Wahl aufgehoben.
4. Jedem ordnungsgemäß vorgeschlagenen Bewerber um einen Sitz in der Nationalversammlung wird bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung im gesamten Wahlgebiet die unbedingte persönliche Freiheit gewährleistet. Er darf weder verhaftet, vorläufig festgenommen noch gerichtlich oder dienstlich verfolgt, aus seinem Dienst- oder Arbeitsverhältnis entlassen oder sonst zur Verantwortung gezogen oder in seiner Bewegungsfreiheit behindert werden. Ihm ist der zur Vorbereitung der Wahl erforderliche Urlaub zu gewähren.
5. Niemand darf vor, während und nach der Wahl wegen seiner politischen Haltung verhaftet, vorläufig festgenommen, gerichtlich oder dienstlich verfolgt, aus seinem Dienst- oder Arbeitsverhältnis entlassen oder sonst zur Verantwortung gezogen oder benachteiligt werden.
6. Öffentliche Versammlungen der Parteien, die einen ordnungsmäßigen Wahlvorschlag eingereicht haben, und ihre Bewerber sind unbeschränkt zugelassen und unter öffentlichen Schutz zu stellen.
7. Die Verbreitung von Zeitungen, Zeitschriften und sonstigen Druckschriften, die in einem deutschen Lande erscheinen, und

der Empfang von Rundfunksendungen dürfen im ganzen Wahlgebiet nicht behindert werden.

8. Das Wahlgeheimnis wird gewährleistet.
9. Die Wahlzettel und ihre Umschläge sind für alle Wahlberechtigten gleich und dürfen mit keinen Merkmalen versehen sein, die die Person des Wählers erkennen lassen. Die Kennzeichnung des Wahlzettels durch den Wähler erfolgt in einem der Beobachtung durch andere Personen entzogenen Teil des Wahllokals. Vor den Augen des Wahlvorstandes legt der Wähler seinen Wahlzettel in einem Umschlag in die Wahlurne.
10. Ein Verzicht auf diese Vorschrift ist unzulässig. Jeder Verstoß macht den gesamten Wahlakt des Stimmbezirks ungültig.
11. Die Auszählung der Stimmen findet öffentlich durch den aus Vertretern verschiedener Parteien gebildeten Wahlvorstand statt.
12. Vorbereitung und Durchführung der Wahl stehen unter internationalem Schutz und internationaler Kontrolle.
13. Der Schutz ist in allen Teilen des Wahlgebietes gleichmäßig internationalen Kontrollorganen anvertraut. Die deutschen Behörden haben den Weisungen dieser Kontrollorgane Folge zu leisten.
14. Die Kontrollorgane gewährleisten die aus diesen Bestimmungen sich ergebenden Rechte und Freiheiten der Bevölkerung. Jeder Deutsche hat das Recht, die Kontrollorgane anzurufen.

Die Bundesregierung wird diese Wahlordnung nach Annahme durch den Deutschen Bundestag den Vereinten Nationen, den vier Besatzungsmächten und den sowjetzonalen Behörden zur Stellungnahme zuleiten. Sie wird dabei vorschlagen, daß die internationalen Kontrollorgane von Vertretern neutraler Mächte gebildet werden.

Echte freie Wahlen sind aber nur möglich, wenn in der Sowjetzone tatsächliche Voraussetzungen für einen freien Ausdruck des Volkswillens gegeben sind. Bis heute sind die gesamten Verhältnisse in der Sowjetzone von jenem Zustand der Freiheit weit entfernt. Noch heute leiden Zehntausende unschuldiger Häftlinge in Zuchthäusern und Gefängnissen. Die Hunderte von Flüchtlingen, die unter Aufgabe von Hab und Gut täglich die Zonengrenze nach Westen überschreiten und in der Bundesrepublik Zuflucht suchen, sind ein erschütternder Beweis für die Rechtlosigkeit und die Unfreiheit in der Sowjetzone.

Diese Menschen treibt die quälende Unsicherheit, die Angst vor dem Staatssicherheitsdienst, der Volkspolizei, dem Konzentrationslager und der Zwangsarbeit.

Die Bundesregierung fühlt sich verpflichtet, alles zu tun, um Gewißheit zu schaffen, daß die tatsächlichen Voraussetzungen für die Abhaltung der von ihr vorgeschlagenen gesamtdeutschen Wahlen gegeben sind. Das kann vor der Weltöffentlichkeit nur dadurch geschehen, daß eine neutrale internationale Kommission unter der Kontrolle der Vereinten Nationen in der Sowjetzone und auf dem Gebiete der Bundesrepublik untersucht, inwieweit die bestehenden Verhältnisse die Abhaltung freier Wahlen ermöglichen. Die Bundesregierung wird für das Bundesgebiet eine entsprechende internationale Untersuchung sofort beantragen. Es liegt bei den Behörden der Sowjetzone, dasselbe zu tun.

Die Vereinigung des Gebietes der Sowjetzone mit der Bundesrepublik wird der erste Schritt zur Wiedervereinigung Deutschlands sein. Dies ist von schicksalhafter Bedeutung für das deutsche Volk und den Frieden der Welt.“

ANLAGE 4

Note der Bundesregierung über die Alliierten Hohen Kommissare an die westalliierten Regierungen vom 4. Oktober 1951

Die Bundesregierung hat in ihren Erklärungen vom 22. März 1950, vom 14. September 1950 und vom 9. März 1951 die Abhaltung freier, allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahlen in ganz Deutschland zu einer verfassunggebenden Nationalversammlung vorgeschlagen. Dabei hat sie gleichzeitig die unerläßlichen Voraussetzungen für die Durchführung freier Wahlen festgelegt. In einem Schreiben an den Geschäftsführenden Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission vom 9. März d. J. hatte ich die in der Alliierten Hohen Kommission vertretenen Regierungen gebeten, bei Verhandlungen der vier Besatzungsmächte über die deutsche Frage diese Forderungen der Bundesregierung hinsichtlich der rechtlichen und psychologischen Voraussetzungen für die Abhaltung freier Wahlen durchzusetzen.

Die Bundesregierung wiederholt nunmehr diesen Vorschlag und richtet an die Regierungen der vier Besatzungsmächte die Aufforderung, dem deutschen Volk baldigst Gelegenheit zu geben, durch Wahlen, die unter internationaler Kontrolle durchzuführen sind, eine verfassung- und gesetzgebende sowie regierungsbildende und kontrollierende Nationalversammlung für das Gebiet der vier Besatzungszonen und Berlin zu wählen. Die Bundesregierung wird in Bälde in der Lage sein, der Alliierten Hohen Kommission eine Wahlordnung für gesamtdeutsche Wahlen zuzuleiten, die die

Durchführung einer freien Wahl ermöglicht. Der wesentliche Inhalt der Wahlordnung ist bereits in der Regierungserklärung vom 27. September 1951 enthalten.

Die Bundesregierung fühlt sich verpflichtet, alles zu tun, um Gewißheit zu schaffen, daß die tatsächlichen Voraussetzungen für die Abhaltung der von ihr vorgeschlagenen gesamtdeutschen Wahlen gegeben sind. Das kann vor der Weltöffentlichkeit nur dadurch geschehen, daß eine neutrale internationale Kommission unter der Kontrolle der Vereinten Nationen in der Sowjetzone und auf dem Gebiet der Bundesrepublik untersucht, inwieweit die bestehenden Verhältnisse die Abhaltung freier Wahlen ermöglichen. Die Bundesregierung beantragt, eine entsprechende internationale Untersuchung für das Bundesgebiet unverzüglich durchzuführen und bittet die in der Alliierten Hohen Kommission vertretenen Regierungen, die Bildung einer solchen Kommission möglichst bald bei den Vereinten Nationen in Vorschlag zu bringen. Die Bundesregierung wird einer solchen Kommission die Durchführung ihrer Aufgabe in jeder Weise erleichtern, ihr insbesondere Zugang zu allen Stellen der Bundes- und Länderverwaltungen und Einsicht in alle amtlichen Akten und Dokumente geben, deren sie zur Erfüllung ihres Auftrags bedarf.

ANLAGE 5

Schreiben der Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien an den Generalsekretär der Vereinten Nationen vom 5. November 1951

Ich habe die Ehre, Euer Exzellenz zu benachrichtigen, daß die Regierung Seiner Majestät, in Übereinstimmung mit den Regierungen der Vereinigten Staaten und Frankreichs, das Ersuchen des deutschen Bundeskanzlers vor die Vollversammlung der Vereinten Nationen zu bringen wünscht, daß eine neutrale internationale Kommission unter Aufsicht der Vereinten Nationen eingesetzt werden möge, um zu untersuchen, ob die Verhältnisse in ganz Deutschland die Abhaltung wirklich freier Wahlen ermöglichen. Einzelheiten über den Vorschlag Dr. Adenauers und über die Haltung der Regierung Seiner Majestät zu dieser Frage sind in der beigelegten Denkschrift niedergelegt.

Die Delegation des Vereinigten Königreichs würde es begrüßen, wenn folgender Punkt in die Tagesordnung der bevorstehenden Sitzungsperiode der Vollversammlung aufgenommen würde, und zwar nach Vorschrift 15 der Verfahrensvorschriften der Vollversammlung als ein zusätzlicher Punkt wichtigen und dringenden Charakters:

„Einsetzung einer unparteiischen internationalen Kommission unter Aufsicht der Vereinten Nationen zur Durchführung einer gleichzeitigen Untersuchung in der Bundesrepublik Deutschland, in Berlin und in der Sowjetzone Deutschlands, um festzustellen, ob die dort gegebenen Bedingungen die Abhaltung tatsächlich freier Wahlen in allen diesen Gebieten ermöglichen.“

Erläuternde Denkschrift

Seit 1945 haben die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten und Frankreichs sich beharrlich bemüht und bemühen sich auch weiterhin, die deutsche Wiedervereinigung zu verwirklichen, sobald dies auf einer demokratischen Grundlage möglich ist, die die Wiederaufrichtung eines freien Deutschlands sicherstellt, das seinen Platz in der Gemeinschaft friedlicher europäischer Völker einnehmen kann. Sie haben wiederholt konkrete Vorschläge zu dieser Frage vorgelegt, so bekanntlich vor dem Rat der Außenminister Großbritanniens, der USA, der UdSSR und Frankreichs im Mai 1949 und in Schreiben der drei Hohen Kommissare an den sowjetischen Oberbefehlshaber in Deutschland im Mai und Oktober 1950. In diesen Schreiben stellten die drei Hohen Kommissare klar, daß die Abhaltung freier Wahlen unter internationaler Aufsicht einen bedeutsamen Fortschritt auf dem Wege zur Wiedervereinigung Deutschlands darstellt.

Die deutsche Bundesregierung hat sich ebenfalls unablässig für die Wiedervereinigung eingesetzt und im März und September 1950 und im März 1951 Vorschläge für freie gesamtdeutsche Wahlen vorgelegt.

Die Verwaltung Ostdeutschlands hat mehrfach behauptet, daß sie die Wiedervereinigung Deutschlands unterstützt, und am 15. September 1951 einen Appell an den Deutschen Bundestag gerichtet, gesamtdeutsche Beratungen über die Abhaltung gesamtdeutscher Wahlen und den beschleunigten Abschluß eines Friedensvertrages durchzuführen. Die deutsche Bundesregierung gab am 27. September, unter Billigung des Deutschen Bundestages, eine Erklärung ab, die genaue Vorschläge über die Wiedervereinigung Deutschlands, einschließlich der Durchführung von Wahlen unter internationalem Schutz und internationaler Kontrolle, enthielt.

Die Erklärung stellte ebenfalls fest, daß die bis jetzt gegebenen Bedingungen in der Sowjetzone einen freien Ausdruck der Volksmeinung nicht ermöglichen. Sie schlug daher vor, daß eine neutrale internationale Kommission, unter Aufsicht der Vereinten

Nationen, in der Sowjetzone und in der Bundesrepublik untersucht sollte, inwieweit die Abhaltung freier Wahlen unter den obwaltenden Verhältnissen möglich sei. Am 4. Oktober richtete der deutsche Bundeskanzler ein Schreiben an die Alliierte Hohe Kommission in Deutschland, in dem er die drei zuständigen Regierungen ersuchte, die Angelegenheit vor die Vereinten Nationen zu bringen. Am 15. Oktober begrüßte die Hohe Kommission in einem Antwortschreiben die Initiative der Bundesregierung und sagte zu, daß sie einen entsprechenden Schritt bei nächstmöglicher Gelegenheit unternehmen werde.

Wie die Hohe Kommission schon in ihrem Schreiben an den deutschen Bundeskanzler feststellte, ist die Regierung Seiner Majestät der Auffassung, daß nur durch eine unparteiische Untersuchung schnell und befriedigend festgestellt werden kann, ob die notwendigen Bedingungen in der Sowjetzone, in Berlin und in der Bundesrepublik Deutschland vorhanden sind, um freie, allgemeine Wahlen zu ermöglichen. In Anbetracht der Zielsetzung der Vereinten Nationen und der Verpflichtungen der Vollversammlung, wie sie in der UN-Charta niedergelegt sind, ist die Regierung Seiner Majestät der Auffassung, daß die Vollversammlung die geeignete Körperschaft darstellt, um diese unparteiische Kommission einzusetzen und ihre Mitglieder zu ernennen.

ANLAGE 6

Die Schlußfolgerungen der Tätigkeit des Ausschusses der Vereinten Nationen zur Untersuchung der Voraussetzungen für freie Wahlen in Deutschland vom 30. April 1952 (aus UN-Doc. A/2122/Add. 1)

Der Ausschuß der Vereinten Nationen zur Untersuchung der Voraussetzungen für freie Wahlen in Deutschland, der durch die Entschließung 510 (VI) der Vollversammlung errichtet worden ist, legt die folgende Zusammenfassung seiner Tätigkeit und seiner Schlußfolgerungen vor.

Der aus den Vertretern von Brasilien, Island, der Niederlande und Pakistan (Polen hat die Beteiligung an seiner Tätigkeit abgelehnt) zusammengesetzte Ausschuß wurde zu seiner ersten Sitzung in Paris am 11. Februar 1952 einberufen. Bald darauf verlegte er seinen Sitz nach Genf, wo er am 21. Februar 1952 mit seiner eigentlichen Arbeit begann. Er war der Auffassung, daß nach seinem Auftrag seine erste Aufgabe darin bestand, mit allen beteiligten Parteien diejenigen Vorkehrungen zu treffen, die er zur Ermöglichung seiner Tätigkeit für erforderlich hielt.

Im Laufe seiner Bemühungen um die Durchführung seiner einleitenden Aufgabe wandte sich der Ausschuß mit einem Schreiben vom 22. Februar 1952 an den Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland und bat um dessen gute Dienste für das Zustandekommen von Zusammenkünften des Ausschusses mit den zuständigen Behörden in der Bundesrepublik Deutschland und in den Westsektoren von Berlin und schlug vor, diese Sitzungen auf den 17. bzw. 21. März 1952 festzusetzen. Der Ausschuß richtete ein dementsprechendes Schreiben am 22. Februar 1952 an den Vorsitzenden der Sowjetischen Kontrollkommission für Deutschland und bat um dessen gute Dienste für das Zustandekommen von Zusammenkünften des Ausschusses mit den zuständigen Behörden in der Sowjetzone von Deutschland und im Ostsektor von Berlin mit der Anregung, diese Sitzungen auf den 17. bzw. 21. März festzusetzen.

Am 1. März 1952 erhielt der Ausschuß eine Antwort der Alliierten Hohen Kommission dahingehend, daß die erbetenen Zusammenkünfte festgesetzt worden seien. Da bis zum 10. März 1952 keine Antwort der Sowjetischen Kontrollkommission vorlag, richtete der Ausschuß am 10. März 1952 ein zweites Schreiben an den Vorsitzenden der Sowjetischen Kontrollkommission für Deutschland und wiederholte die in seinem ersten Schreiben ausgesprochene Bitte. Auch auf dieses zweite Schreiben erhielt der Ausschuß keine Antwort.

Nachdem der Ausschuß eine Reihe gleichlautender Denkschriften betreffend die Vorkehrungen vorbereitet hatte, die er zur Ermöglichung seiner Arbeit für erforderlich hielt und die den Behörden in Deutschland, die ihre Bereitschaft zur Teilnahme an gemeinsamen Sitzungen zum Ausdruck gebracht hatten, vorgelegt werden sollten, verließ er Genf am 15. März 1952, um sich nach Deutschland zu begeben. Der Ausschuß hielt sich in Deutschland vom 16. bis zum 23. März 1952 auf. Während dieser Zeit konnte er befriedigende Vereinbarungen über die zur Ermöglichung seiner Arbeit erforderlichen Vorkehrungen mit folgenden Behörden treffen:

- a) Alliierte Hohe Kommission für Deutschland;
- b) Regierung der Bundesrepublik Deutschland;
- c) Interalliierte Kommandatura in Berlin (soweit sich deren Autorität auf diejenigen Gebiete von Berlin erstreckt, in denen der französische, britische bzw. amerikanische Kommandant zuständig ist);
- d) Regierung der Westsektoren von Berlin.

Nach seiner Rückkehr nach Genf richtete der Ausschuß am 26. März 1952 ein drittes Schreiben an den Vorsitzenden der Sowjetischen Kontrollkommission für Deutschland und schließlich ein viertes Schreiben am 9. April 1952. In seinem letzten Schreiben erklärte der Ausschuß, daß er es zu schätzen wissen würde, wenn er so bald wie möglich, jedenfalls bis zum 27. April 1952, eine Antwort erhalten würde.

Im Hinblick auf die ihm in Absatz 4 (a) der EntschlieÙung 510 (VI) der Vollversammlung gegebene Anweisung beschloÙ der Ausschuß am 9. April 1952, bald dem Generalsekretär der Vereinten Nationen über die Ergebnisse seiner Bemühungen, mit allen beteiligten Parteien die von ihm zur Ermöglichung seiner Arbeit für erforderlich erachteten Vorkehrungen zu treffen, Bericht zu erstatten. Er war der Auffassung, daß sein Bericht möglichst bis Ende April 1952 vorgelegt werden sollte. Da er auf keines seiner vier Schreiben an die Sowjetische Kontrollkommission bis zum 27. April 1952 eine Antwort erhalten hatte, beschloÙ er am 28. April 1952, diesen Bericht auszuarbeiten und vorzulegen.

Während der Ausschuß seine vorbereitende Aufgabe in der Bundesrepublik Deutschland und in den Westsektoren von Berlin erfüllen konnte, war er bisher nicht imstande, mit den Behörden in der Sowjetzone von Deutschland und im Ostsektor von Berlin auch nur schriftlich in Verbindung zu kommen. Dem Ausschuß war es infolgedessen nicht möglich, mit den beteiligten Behörden in der Sowjetzone von Deutschland und im Ostsektor von Berlin die Vorkehrungen zu treffen, die er zur Ermöglichung seiner Arbeit im Einklang mit seinem Auftrag für notwendig erachtete. Im Hinblick auf die fruchtlosen Bemühungen, die er bei vier getrennten Gelegenheiten unternommen hatte, die Sowjetische Kontrollkommission für Deutschland zu einer Erleichterung der Erfüllung seiner Aufgabe zu veranlassen, muß der Ausschuß zu seinem Bedauern folgern, daß zur Zeit wenig Aussicht besteht, seine Aufgabe zu erfüllen.

Mit Rücksicht darauf, daß Unterabsatz 4 (c) der EntschlieÙung 510 (VI) der Vollversammlung „die Kommission beauftragt, falls sie die erwähnten Vereinbarungen nicht unverzüglich zustandebringen kann, einen neuen Versuch zur Erfüllung ihrer Aufgabe zu unternehmen, sobald sie von davon überzeugt ist, daß die deutschen Behörden in der Bundesrepublik, in Berlin und in der Sowjetzone ihr die Einreise in ihre Gebiete gestatten, da es wünschenswert ist, der Kommission die Erfüllung ihrer Aufgabe zu ermöglichen“, hält sich jedoch der Ausschuß den Vereinten Nationen und den beteiligten Parteien weiterhin zur Verfügung und wird einen weiteren Versuch zur Erfüllung seines Auftrages dann unternehmen, wenn er der Auffassung ist, daß weitere Bemühungen zu positiven Ergebnissen führen könnten.

Die vier Vertreter im Ausschuß, deren Unterschriften nachstehend folgen, nahmen diesen Bericht in der 21. Sitzung des Ausschusses im Palais des Nations, Genf, am 30. April 1952 einstimmig an: A. Mendes Vianna (Brasilien), K. Albertson (Island), M. Kohnstamm (Niederlande), A. H. Abbasi (Pakistan).

ANLAGE 7

Ergänzungsbericht des Ausschusses der Vereinten Nationen zur Untersuchung der Voraussetzungen für freie Wahlen in Deutschland vom 5. August 1952 (aus UN-Doc. A/2122/Add. 2)

Dieser Bericht, der den ersten Bericht ergänzt und in gewissem Sinne als Postskriptum gelten kann, enthält eine kurze Darstellung der Tätigkeit des Ausschusses in der Dreimonatsperiode nach Vorlage des ersten Berichtes, einschließlich einer kurzen Zusammenfassung der Ansichten des Ausschusses über die Entwicklung der Lage in Deutschland, insoweit angenommen werden kann, daß sie die besondere Aufgabe des Ausschusses berührt hat.

Der Bericht wird nach Maßgabe der Weisung gemäß Absatz 4 (d) der EntschlieÙung der Vollversammlung Nr. 510 (VI) erstattet, mit der dem Ausschuß aufgegeben wird, „in jedem Fall dem Generalsekretär zur Prüfung durch die vier Mächte und zur Kenntnisnahme der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen spätestens zum 1. September 1952 über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit zu berichten“.

In seiner 24. Sitzung am 31. Juli 1952 in Genf beschloÙ der Ausschuß, daß der gemäß Absatz 4 (d) der erwähnten EntschlieÙung vorzulegende Schlußbericht nicht länger hinausgeschoben werden sollte, da nach seiner Auffassung zu jenem Zeitpunkt kaum eine weitere Möglichkeit bestand, seine Aufgabe der gleichzeitigen Untersuchung der Voraussetzungen für die Abhaltung freier Wahlen in ganz Deutschland auszuführen. Während der drei Monate, die der Ausschuß unter nicht geringen Opfern der beteiligten Mitgliedsregierungen in Genf in beständiger Tagung blieb und jederzeit bereit war, seine Aufgabe in Angriff zu nehmen, sobald dies möglich war oder es möglich zu sein schien, einen dahingehenden Versuch zu unternehmen, war es immer offensichtlich geworden, daß die mangelnde Bereitschaft zur Mitarbeit und Unterstützung des Ausschusses bei der Erfüllung seiner Aufgabe, die auf der sechsten Tagung der Vollversammlung

seitens der Vertreter der UdSSR und der deutschen Behörden in der Sowjetzone von Deutschland an den Tag gelegt wurde, unverändert fortbesteht.

Während der ganzen Zeit, in der der Ausschuß seit Vorlage seines ersten Berichtes in Genf weitertagen mußte, um, wenn möglich, den ihm mit den Absätzen 4 (c) und 4 (d) der EntschlieÙung der Vollversammlung Nr. 510 (VI) erteilten Auftrag durchzuführen, hatte er gehofft, daß die Behörden der UdSSR sowie die deutschen Behörden in der Sowjetzone von Deutschland schließlich doch noch bereit sein würden, mit dem Ausschuß zusammenzuarbeiten, einer unparteiischen, internationalen Körperschaft, die von den Vereinten Nationen mit der aktiven Unterstützung von 45 ihrer insgesamt 60 Mitglieder errichtet worden war und bereits alle Zusicherungen der Zusammenarbeit seitens der Behörden, die bei weitem den größten Teil des deutschen Volkes vertreten, erhalten hatte. Der Ausschuß hoffte dies, weil er der Auffassung war, daß die Behörden der UdSSR sowie die deutschen Behörden in der Sowjetzone von Deutschland ebenso wie die drei Westmächte und die Behörden der Bundesrepublik Deutschland und des Westsektors von Berlin bestrebt sein würden, eine friedliche Lösung der deutschen Frage durch die Bildung einer frei gewählten gesamtdeutschen Regierung herbeizuführen, mit der die vier Besatzungsmächte die Verhandlungen über einen Friedensvertrag aufnehmen könnten. Für den Ausschuß schien es klar zu sein, daß die vier Besatzungsmächte einhellig der Auffassung waren, daß eine wesentliche Voraussetzung für die Bildung einer gesamtdeutschen Regierung darin bestehe, daß diese auf der Grundlage freier Wahlen zu bilden sei, ferner daß vor der Bildung einer solchen Regierung Untersuchungen durch ein unparteiisches Organ erforderlich seien, um festzustellen, ob die in ganz Deutschland bestehenden Voraussetzungen wirklich freie Wahlen möglich machen. Der Ausschuß hoffte, daß der Regierung der UdSSR eine rasche und gerechte Lösung der deutschen Frage am Herzen liege und daß sie schließlich einer Körperschaft vertraue, die von einer überwältigenden Mehrheit ihrer Kollegen in den Vereinten Nationen eingesetzt worden ist.

Nach Vorlage seines ersten Berichtes und ehe er einen weiteren Versuch zur Durchführung seiner Aufgabe unternehmen konnte, war der Ausschuß der Auffassung, daß er bei diesem weiteren Versuch eine angemessene Gewißheit haben müsse, daß gewisse Aussichten auf Erfolg bestehen. Der Ausschuß sah sich deshalb veranlaßt, die Entwicklung der deutschen Lage, wie sie sich aus dem Notenaustausch zwischen der UdSSR einerseits und Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten von Amerika andererseits sowie aus den bemerkenswerten Entwicklungen innerhalb Deutschlands selbst ergab, eingehend in Erwägung zu ziehen.

Der Notenwechsel über die deutsche Frage, der zwischen der UdSSR und den drei Westmächten stattfand, begann, wie innerlich, mit der Note der UdSSR vom 10. März 1952, zu welchem Zeitpunkt der Ausschuß bereits einen Monat bestand und seine Tätigkeit aufgenommen hatte. Bis zur Vorlage seines ersten Berichtes am 1. Mai 1952 hatte die UdSSR zwei Noten an die drei Westmächte gerichtet (am 10. März bzw. 9. April), und die drei Westmächte hatten am 25. März auf die erste Sowjetnote geantwortet. Zwischen dem 1. Mai und 5. August 1952, als der vorliegende Bericht vom Ausschuß angenommen wurde, sind zwischen den vier Besatzungsmächten weitere drei Noten ausgetauscht worden. In keiner der sechs Noten konnte der Ausschuß irgendein Einvernehmen zwischen der UdSSR und den drei Westmächten bezüglich der Tätigkeit des Ausschusses zur Durchführung von Untersuchungen in ganz Deutschland darüber, ob die bestehenden Voraussetzungen die Abhaltung wirklich freier Wahlen in diesem Lande ermöglichen, entdecken. Tatsächlich wurde als Ergebnis des Notenaustausches immer offensichtlicher: 1. daß die drei Westmächte, die weiterhin mehr oder minder nachdrücklich dem Ausschuß der Vereinten Nationen den Vorzug gaben, immerhin gleichzeitig bereit waren, „jeden anderen praktischen und genauen Vorschlag bezüglich eines unparteiischen Untersuchungsausschusses, den die Sowjetregierung etwa zu machen wünschte, in Erwägung zu ziehen, unter der einzigen Bedingung, daß dadurch auch wahrscheinlich die baldige Abhaltung freier Wahlen in ganz Deutschland gefördert werden würde“, und 2. daß die UdSSR weiterhin ihren Einwand gegen die Zuständigkeit der Vereinten Nationen, sich mit der deutschen Frage zu befassen, aufrecht erhielt und Untersuchungen durch diesen Ausschuß ablehnte, gleichzeitig aber Untersuchungen durch einen anderen unparteiischen Ausschuß, der durch die vier Besatzungsmächte zu bilden wäre, ihre Zustimmung nicht versagen würde.

Der Ausschuß möchte hierzu einige Bemerkungen machen. Während er einerseits seinen Auftrag ausschließlich von der Vollversammlung der Vereinten Nationen erhielt, ist er andererseits ganz abhängig von der Bereitwilligkeit aller beteiligten Parteien, mit ihm bei der Durchführung seines Auftrages vorbehaltlos zusammenzuarbeiten. Er war bisher nicht imstande, diese Zusammenarbeit seitens der Behörden der Sowjetzone von Deutsch-

land zu erlangen, und zur Zeit der Annahme des vorliegenden Berichtes sah er wenig Hoffnung, in naher Zukunft seinem Ziele näherzukommen. Als Ausschuß der Vereinten Nationen liegt ihm vor allem eine baldige, gerechte und friedliche Lösung der deutschen Frage am Herzen, ohne Rücksicht darauf, ob die zu einer solchen Lösung führenden Maßnahmen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen getroffen werden oder nicht. Der Ausschuß ist überzeugt, daß die Vereinten Nationen jederzeit bereit sein werden, einem Ersuchen um Unterstützung zur Herbeiführung einer friedlichen Regelung dieser Frage zu entsprechen. Mit dieser Auffassung möchte der Ausschuß nicht behaupten, daß er allein die einzige Möglichkeit für eine unparteiische Untersuchung der in ganz Deutschland bestehenden Voraussetzungen darstellt. Der Ausschuß würde seine Existenz und seine bisherige Arbeit für gerechtfertigt und seine Aufgabe im wesentlichen für erfüllt ansehen, wenn durch ein Einvernehmen zwischen den vier Besatzungsmächten ein anderes, gleichermaßen unparteiisches Organ errichtet werden würde, das den dem jetzigen Ausschuß der Vereinten Nationen erteilten Auftrag in seinen wesentlichen Zügen ausführen könnte und ausführen würde. Abgesehen von der Prüfung der Lage, wie sie sich aus dem Notenaustausch zwischen der UdSSR und den drei Westmächten ergibt, verfolgte der Ausschuß im Laufe der letzten drei Monate ferner mit Sorge Berichte über die innere Entwicklung in Deutschland. Diese Berichte lassen dem Ausschuß keine Hoffnung, daß die deutschen Behörden in der Sowjetzone Deutschlands bei der Durchführung seiner Aufgabe mit ihm zusammenarbeiten werden. In seiner 23. Sitzung am 11. Juli war der Ausschuß der Auffassung, daß es vielleicht angebracht wäre, die Antwort der UdSSR auf

die Note der drei Westmächte vom 10. Juli abzuwarten, ehe ein Beschluß über die Vorlage dieses Berichtes und die Vertagung ohne Festsetzung eines neuen Datums gefaßt werde. Nach einer längeren Aussprache kam jedoch der Ausschuß zu der Überzeugung, daß, wenn der bisherige Verlauf eine Schlußfolgerung auf die Art der zukünftigen Entwicklung zulasse, nur geringe Aussicht darauf besteht, daß er bei der Durchführung seiner Aufgabe mehr erreichen könne, als er in der einleitenden Periode seiner Tätigkeit erreicht hat. In seiner 24. Sitzung am 31. Juli beschloß deshalb der Ausschuß, seinen Schlußbericht vorzulegen und sich ohne Festsetzung eines neuen Zeitpunktes zu vertagen; gleichzeitig gab er jedoch seinem Wunsche Ausdruck, seinen Sitz und sein Sekretariat im Palais des Nations, Genf, bis zum Ablauf seines Auftrages beizubehalten. Während der Ausschuß mit der Vertagung ohne Festsetzung eines neuen Zeitpunktes seinen Vertretern die Möglichkeit gibt, ihre Arbeiten bei ihren jeweiligen Regierungen wieder aufzunehmen, möchte der Ausschuß als solcher nochmals unterstreichen, daß er im Einklang mit der Entschliebung der Vollversammlung weiterhin zur Verfügung der Vereinten Nationen und aller Beteiligten steht, um seine Aufgabe durchzuführen, solange sein Auftrag weiterläuft, und wenn er der Überzeugung sein kann, daß Aussicht auf positive Ergebnisse besteht.

Die nachstehenden vier Vertreter des Ausschusses, deren Unterschriften angefügt sind, nahmen in ihrer 25. Sitzung des Ausschusses am 5. August 1952 im Palais des Nations, Genf, den vorstehenden Bericht einstimmig an: A. Mendes Vianna (Brasilien), Kristjan Albertson (Island), M. Kohnstamm (Niederlande), A. H. Abbasi (Pakistan).

Die Welthandelskonferenz — eine neue Organisation der UNO

Zur Entschliebung 1995 der XIX. Generalversammlung

DR. ROLF MÖHLER

Regierungsrat im Bundesministerium für Wirtschaft

Am 30. Dezember 1964 hat die XIX. Generalversammlung durch Akklamation die Entschliebung 1995 angenommen¹. Diese Entschliebung schafft die Grundlage für die neue Tätigkeit der Vereinten Nationen im Bereich von Handel und Entwicklung. Sie gibt im wesentlichen den Text der Empfehlung (A V 1) wieder, mit der sich die Welthandelskonferenz 1964 in Genf einstimmig für die Einsetzung der Konferenz als ständige Einrichtung, die Schaffung eines Handels- und Entwicklungsrates sowie für die Bildung eines eigenen Sekretariats ausgesprochen hatte. Neu gefaßt wurde Absatz 25, der die Regeln des Vermittlungsverfahrens festlegt. Der Text dieses Absatzes war im Oktober 1964 von einem Sonderausschuß ausgearbeitet worden, der entsprechend der Empfehlung der Genfer Konferenz vom Generalsekretär der Vereinten Nationen einberufen worden war.

Auf die Empfehlung (A V 1) der Welthandelskonferenz, die der Entschliebung 1995 (XIX) zugrundeliegt, hatte man sich in Genf erst nach langen Auseinandersetzungen in den letzten Tagen der Konferenz einigen können. Sie stellte einen Kompromiß zwischen dem Verlangen der Entwicklungsländer nach Schaffung einer neuen Welthandelsorganisation mit bindenden Verpflichtungen und dem Bestreben der westlichen Industrieländer dar, sich auf ein Diskussionsforum zu beschränken, das die Tätigkeit der bestehenden internationalen Einrichtungen (GATT, FAO, Weltbank, IWF) möglichst wenig beeinträchtigt.

Aufgaben und Stellung der Welthandelskonferenz

Die Entschliebung 1995 (XIX) setzt die Welthandelskonferenz als ständiges Organ der Generalversammlung nach Art. 22 der Charta der Vereinten Nationen ein (Abschnitt I der Entschliebung)².

Die Konferenz befaßt sich nach Absatz 3 der Entschliebung mit dem Handel und den damit verbundenen Problemen der

wirtschaftlichen Entwicklung. Der Nachdruck liegt somit auf den Fragen des internationalen Handels. Ihre Erörterung steht unter dem Gesichtspunkt, daß der Handel ein wichtiges Instrument zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung darstellt (vgl. Absatz 2 der Präambel). Wie Absatz 1 der Präambel zeigt, ist hierbei grundsätzlich an die Hebung des Lebensstandards in allen Ländern gedacht. In der Praxis wird freilich der wirtschaftliche Fortschritt in den Entwicklungsländern der beherrschende Gesichtspunkt sein. Das gleiche gilt für die Erörterung von Fragen des internationalen Handels. Nach dem Inhalt der Entschliebung erstreckt sich die Zuständigkeit der Konferenz auf den gesamten internationalen Handel, also auch auf den Handel unter den westlichen Industrieländern sowie zwischen diesen Ländern und den Ostblockstaaten. Die Diskussion dieser Wirtschaftsbeziehungen dürfte jedoch nach den Erfahrungen der Welthandelskonferenz von 1964 keine besondere Bedeutung erlangen, da die Entwicklungsländer die Konferenz in erster Linie als ein Forum zur Behandlung ihrer wirtschaftlichen Beziehungen zu der übrigen Welt ansehen.

Im einzelnen soll die Konferenz den Handel fördern mit dem Ziel, den wirtschaftlichen Fortschritt zu beschleunigen. Zu diesem Zweck soll sie Grundsätze und Richtlinien für die Lösung der Handelsfragen und der damit verbundenen Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung aufstellen. Der Konferenz obliegt es ferner, Vorschläge zur Verwirklichung dieser Grundsätze und Richtlinien zu machen (Absatz 3 a—c).

Die Betonung, welche die Entschliebung auf den internationalen Handel legt, schließt die Behandlung von Fragen des internationalen Dienstleistungs-, Kapital- und Zahlungsverkehrs, insbesondere der Kapitalhilfe, der technischen Hilfe und der Seeschifffahrt sowie internationaler Währungsfragen auf der Konferenz nicht aus. Diese Probleme können einmal wie auf der Welthandelskonferenz von 1964 unter der Über-