

Neutralitätspolitische Aspekte der Beziehungen Schweiz - DDR

Die Schweiz hat die Deutsche Demokratische Republik und ihre Regierung bis heute weder de facto noch de jure anerkannt und unterhält demzufolge mit ihr keine diplomatischen Beziehungen. Diese Haltung muss auffallen, weil sich die Schweiz im Geiste einer konsequenten Neutralitätspolitik zum Grundsatz bekennt, mit allen einigermaßen bedeutenden Staaten diplomatische Beziehungen zu unterhalten. Niemand aber wird bestreiten können, dass die DDR an sich ein wichtiges Land ist. Sie zählt zu den zehn bedeutendsten Industriestaaten der Welt. Für die Schweiz kommt dazu, dass die DDR in Mitteleuropa unweit unserer Grenze liegt, von dieser nur durch das Land Bayern getrennt und dass 3500 Schweizerbürger heute noch zwischen Elbe und Oder leben. Ueberdies bestehen zwischen den beiden Staaten weder ein Kriegszustand noch ernsthafte Spannungen. Die eine Seite, die DDR, wäre schliesslich jederzeit bereit, die Beziehungen zu normalisieren. Inwiefern die Frage eine Rolle spielt, ob die DDR überhaupt ein souveräner Staat im völkerrechtlichen Sinne ist - sie behauptet es von sich selbst, viele bestreiten es -, muss noch erörtert werden. Festzuhalten ist hier lediglich die anscheinende Paradoxie dieser Beziehungslosigkeit.

Welches sind die Gründe der schweizerischen Haltung ?

Als unmittelbar ursächlich ist der ergebnislose Abbruch von Verhandlungen zwischen einer vom schweizerischen Bundesrat ernannten Delegation und Vertretern des Ministeriums für Aussenhandel und Innerdeutschen Handel der DDR im Jahre 1952 anzusehen. Bedeutung kann jedoch auch dem Druck nicht aberkannt werden, den die drei westlichen Alliierten und später auch die Bundesrepublik Deutschland seit 1949 auf die Schweiz ausgeübt haben, ein Verhalten, das auf dem Hintergrund der westlichen Vorstellungen über eine endgültige Regelung der Deutschlandfrage verstanden werden muss. Die Schweiz hat diesen Druck seither in der Weise rationalisiert, dass sie das DDR-Problem als politisch dermassen strittig bezeichnet, dass eine Stellungnahme der Schweiz als mit der Neutralitätspolitik unvereinbar betrachtet werden muss.

Nach der Niederlage des Deutschen Reichs im Jahre 1945 stellte sich die Schweiz auf den auch von allen anderen Staaten eingenommenen Standpunkt, dass Deutschland als Völkerrechtssubjekt nicht untergegangen sei, seine territoriale Souveränität also behalten habe, dass es jedoch völkerrechtlich nicht mehr handlungsfähig sei und dass die tatsächliche Gebietshoheit über Deutschland von den Besatzungsmächten, bzw. von deren gemeinsamem Organ, dem Alliierten Kontrollrat, ausgeübt werde. Die diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reich waren damit hinfällig geworden. Sehr bald jedoch nahmen in den drei westlichen Zonen schweizerische Konsulate ihre Tätigkeit wieder auf. In der sowjetisch besetzten Zone konnte mit dem Einverständnis der sowjetischen Militärbehörden eine schweizerische Heimschaffungsdelegation arbeiten. Der Versuch, eine schweizerische Vertretung beim Kontrollrat zu akkreditieren, scheiterte jedoch. Dessenungeachtet übte



die Schweizerische Delegation von Berlin aus in der Sowjetzone de facto eine gewisse konsularische Tätigkeit aus und es gelang ihr auch, mit Organen dieser Zone auf dem Gebiet des Handels Beziehungen anzubahnen. Dieser Zustand dauerte auch nach dem Zusammenbruch der gemeinsamen Verwaltung Deutschlands durch den Kontrollrat und der Proklamation der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik an. Erwähnt seien ein im August 1946 zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und der sowjetischen Verwaltung für Aussenhandel unterzeichnetes Protokoll über den Waren- und Zahlungsverkehr und ein Vertrag zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und der "Deutschen Wirtschaftskommission" vom Dezember 1948, sowie mündliche Vereinbarungen über die Fortführung der bisherigen Regelung des Zahlungsverkehrs im Jahre 1950. Die gleichzeitig mit der DDR geführten Verhandlungen über den Abschluss eines Handelsvertrags scheiterten jedoch bereits an der Forderung der ostdeutschen Seite nach Unterzeichnung durch bevollmächtigte Regierungsvertreter.

Als der schweizerische Bundesrat den bisherigen schweizerischen Gesandten bei der Alliierten Hohen Kommission in (West-)Deutschland am 16. Mai 1951 bei der Regierung der Bundesrepublik akkreditierte, hatte der westdeutsche Teilstaat seine volle völkerrechtliche Handlungsfähigkeit noch nicht wieder erlangt. Noch weniger war die deutsche Frage gelöst. Der Bundesrat war jedoch der Meinung, die Intensität der nachbarlichen Beziehungen und das Gewicht der gegenseitigen Interessen erforderten eine institutionell-diplomatische Fixierung, um so mehr als die Regierung in Bonn mit der Weitergeltung der mit dem Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge einverstanden war, die schweizerischen Forderungen aus der Vorkriegszeit anerkannte und eine Entschädigung der kriegsgeschädigten Schweizerbürger in Aussicht stellte. Schweizerischerseits war man der Ansicht, beide staatlichen Gebilde in Deutschland seien Provisorien, also nicht dauerhaft. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik war also in erster Linie pragmatisch motiviert und aus derselben Haltung heraus erklärt sich die damalige Bereitschaft des Bundesrates, auch mit der Regierung der DDR Beziehungen aufzunehmen, bzw. in der DDR eine besondere Vertretung zu errichten.

Obwohl sich schon während der Verhandlungen mit der DDR im Jahre 1950 die Missbilligung der westlichen Alliierten bemerkbar machte, hielt der Bundesrat an seiner grundsätzlichen Absicht, Bundesrepublik und DDR gleich zu behandeln, fest. Freilich reduzierte sich in diesen Gedankengängen die mögliche zukünftige Mission sehr bald von einer diplomatischen über eine "besondere" zu einer blossen Handelsvertretung. 1951 erklärte sich der Bundesrat bereit, die unterbrochenen Wirtschaftsverhandlungen wieder aufzunehmen. Er machte jedoch die Herstellung direkter Beziehungen vom Erfolg dieser Verhandlungen, insbesondere von der Erfüllung seiner Forderungen auf dem Gebiet der Behandlung der schweizerischen Vermögensrechte in der DDR abhängig. Dieser Gedanke lag nahe. Er erscheint auch politisch vernünftig, geht es doch in den Aussenbeziehungen eines neutralen Kleinstaates weniger um weltpolitische Zusammenhänge als um praktische Interessen. Dass die Schweiz ihre berechtigten Forderungen gegenüber der DDR nicht der schematischen Idee der Gleichbehandlung zuliebe preis gab, darf ihr nicht zum Vorwurf gereichen, gerade auch weil ja die Bundesrepublik sich in den Fragen der privaten schweizerischen Interessen zugänglich gezeigt hatte.

Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die Schweiz mit zahlreichen und nicht nur mit kommunistisch regierten Staaten diplomatische Beziehungen unterhält, deren Verhalten gegenüber konkreten schweizerischen Interessen um nichts besser ist als dasjenige der DDR. Ja, die schweizerischen Auslandsvertretungen sehen eine ihrer wichtigsten Aufgaben gerade darin, in Fällen von Enteignungen und Beschlagnahmungen einzugreifen und, wenn sich die Eingriffe nicht verhindern lassen, für eine völkerrechtsgemässe Abwicklung und Entschädigung zu wirken.

Mittlerweile war jedoch die Tabuisierung der Anerkennungsfrage schon so weit fortgeschritten, dass die intransigente Haltung der DDR in den konkreten Verhandlungsfragen beim Bundesrat die Entschlossenheit, seinerseits keinen Kompromiss einzugehen, nur noch stärken konnte. Insbesondere erleichterte ihm die offensichtliche Beunruhigung der Westmächte sicherlich den Entschluss, die Frage der Form zukünftiger Beziehungen zwischen der DDR und der Schweiz nicht als Druckmittel in den Verhandlungen zu benützen. Die DDR liess ihrerseits ihre Chance fallen und zog es vor, die Verhandlungen scheitern zu lassen.

Im Grunde blieb damit die Frage der Beziehungen zwischen den beiden Ländern ungelöst. Das führt zu einer Reihe von negativen Feststellungen:

Die Schweiz hat nie eine eigene Deutschlandpolitik im üblichen Sinne dieses Wortes entwickelt. Weder befürwortete sie nach dem Krieg eine Teilung des Deutschen Reichs als "Strafe" gewissermassen für die Niederlage, noch bekannte sie sich ausdrücklich - etwa im Sinne der Potsdamer Erklärung - zur Behandlung Deutschlands als Einheit. Auch geht es ihr nicht darum, durch eine Diskriminierung der DDR politische Erfolge des Weltkommunismus zu verhindern, die Wiedervereinigungspolitik der Bundesrepublik zu indossieren oder den Westmächten in Berlin den Rücken zu stärken. Die Schweiz hat sich nicht die Theorie zu eigen gemacht, die DDR existiere überhaupt nicht, sie sei kein Staat sondern eine Art Kolonie der Sowjetunion (ein "Marionettenregime"). Wohl betrachtete sie die DDR 1951 als ein Provisorium, sie hat sich aber nicht darüber geäussert, ob diese Betrachtungsweise heute noch gerechtfertigt sei. Sie hätte dies tun können, indem sie sich der bundesrepublikanischen Theorie angeschlossen hätte, dass der DDR die Staatlichkeit nur deshalb fehlt, weil auf ihrem Gebiet keine freien Wahlen nach westlichen Vorstellungen stattgefunden haben. Damit hätte sich die Schweiz dem Einwand ausgesetzt, dass sie in unzähligen anderen Fällen die Tatsache durchaus anerkannt hat, dass Staaten durch ausserrechtliche, also politische, machtmässige Vorgänge entstehen können und dass westliche Vorstellungen über eine demokratische Legitimation eigentlich nur selten der Wirklichkeit entsprechen. Die Schweiz hätte sich aber auch fragen können, ob sie einen Unterschied sehen will zwischen einem diktatorischen Regime, das sich aus eigener Kraft an der Macht hält, und einem Regime, das von aussen gestützt wird. Die Schweiz hat offensichtlich nie beabsichtigt, aus Feststellungen, in welchem Ausmasse sich im Verlauf der letzten Jahre die inneren Verhältnisse in der DDR geändert haben, Folgerungen zu ziehen, ihre Politik also zu überprüfen, falls sich erweisen sollte, dass sich die SED und der von ihr kontrollierte Staatsapparat allein mit Hilfe der eigenen Volksarmee und Polizei an der Macht halten können.

Die Schweiz hat also weder eine DDR-Theorie noch eine DDR-Politik, die über die blosse Feststellung hinausginge, dass die Frage Gegenstand ernsthafter internationaler Kontroversen ist. Die neutralitätspolitischen Bedenken, die sich für die Schweiz zwangsläufig aus einer solchen Feststellung ergeben müssen, haben die ursprüngliche Bereitschaft, Bundesrepublik und DDR gleich zu behandeln, überdeckt und gegenstandslos gemacht. Ergänzend sei bemerkt, dass die Oststaaten in der Bundesrepublik einen vollwertigen Staat sehen und zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen bereit wären, wenn sie die Hallstein-Doktrin nicht daran hinderte.

Ist die schweizerische Politik richtig ? Dient sie den Interessen unseres Landes ?

Neutralitätspolitik ist, anders als Neutralitätsrecht, weitgehend eine Frage des Ermessens. Es wäre deshalb zu billig, wollte man einfach darauf verweisen, dass sich die Schweiz in anderen Fällen, in denen die Anerkennung eines Staates unter Drittstaaten umstritten war und ist (China, Israel), den eigenen Anerkennungsakt nicht aus neutralitätspolitischen Erwägungen zurückgestellt hat. Das DDR-Problem bildet zweifellos einen Sonderfall. Dies zeigt sich schon in den Folgen, die eine Anerkennung durch die Schweiz zeitigen dürfte. Sie müsste der ostdeutschen und sowjetischen Politik weltweit einen entscheidenden Auftrieb geben. Die Schweiz würde direkt auf das west-östliche Kräfteverhältnis einwirken, also Weltpolitik treiben, was sie durch ihre Neutralitätspolitik gerade vermeiden will. Auch eine offene Erklärung, dass Anerkennung kaufbar, d.h. gegen umfangreiche Zugeständnisse seitens der DDR in der Frage der schweizerischen Vermögenswerte und Handelsinteressen erhältlich sei, hätte heute dieselbe Wirkung.

Was neutralitätspolitisch geboten scheint, kann aber gleichzeitig gerade auch neutralitätspolitische Schwierigkeiten bringen, weil, woran die Schweiz nicht schuld hat, vom Osten wie teilweise auch vom Westen unser Schweigen stets Gefahr laufen wird, falsch ausgelegt zu werden. Diese Gefahr muss unbedingt in Rechnung gestellt werden. Die Schweiz muss sich ernsthaft fragen, ob sie es hinnehmen kann, dass sie einerseits wie jeder Staat, der diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik unterhält, welches auch immer seine Hintergedanken bei der Aufnahme dieser Beziehungen gewesen sein mögen, sich zu den potentiellen Opfern der Hallstein-Doktrin zählen muss, dass also die Solidaritätsgefühle, die im Schweizervolk für die Wiedervereinigungspolitik der Bundesrepublik zweifellos bestehen, stillschweigend auch dem schweizerischen Bundesrat zugeschrieben werden. Umgekehrt riskiert die Schweiz, vom Osten verdächtigt zu werden, im Schlepptau der Westmächte zu segeln, unfreiwillig oder gar bewusst geheime Komplizenschaft mit "Imperialisten" und "Revanchisten" zu üben. Ein derartiger Verdacht fällt einem Marxisten besonders leicht, der die kapitalistischen Produktionsverhältnisse für die Politik des Westens und auch der Schweiz verantwortlich machen muss.

Da Vertrauen und Glaubwürdigkeit die Grundlage der Neutralitätspolitik bilden, muss die Schweiz darum besorgt sein, dass ihre Motive leicht erkennbar bleiben, dass absichtliche Fehlinterpretationen unterbleiben oder richtig gestellt werden und dass namentlich eine sichtbare Distanz sie von den Staaten trennt, die mit der "Nichtexistenz" der DDR operieren. Es müsste auch einem Aussenstehenden klar werden können,

weshalb der 1952 noch gültige Konnex "direkte Beziehungen gegen sachliches Entgegenkommen" heute nicht mehr gilt und welche Bedingungen erfüllt sein müssten, dass direkte Beziehungen wieder in Erwägung gezogen werden könnten. Mit dieser grundsätzlichen Problematik ist verbunden, dass dem Aussenstehenden auch die Motive und Ueberlegungen der Schweizer Behörden in den Fragen des faktischen Verhaltens gegenüber der DDR, der Kontakte, usw. schwer durchschaubar sein dürften, besonders wenn er feststellt, dass auf diesem Gebiet die Schweiz zu den Ländern zählt, die am meisten Zurückhaltung üben.

Im Folgenden seien Vorschläge zur Präzisierung der schweizerischen Haltung zur Diskussion gestellt.

Es dürfte sich empfehlen, der DDR auf geeignete Weise zu erkennen zu geben, dass die Schweiz gewillt ist, beide Probleme - diplomatische Anerkennung und faktische Beziehungen - scharf zu trennen. Es besteht in der Tat kein Grund, die DDR in der Frage der faktischen Beziehungen (nichtregierungsamtliche Handelsvereinbarungen und Handelsbüros, kulturelle, wissenschaftliche und kirchliche Kontakte, Reisebüros, usw.) anders zu behandeln als beispielsweise die anderen Ostblockstaaten. Wichtigstes Kriterium müsste dabei die praktische Nützlichkeit solcher Beziehungen bleiben und natürlich auch die Reziprozität, also konkret etwa das Entgegenkommen der DDR in den bereits mehrfach erwähnten Fragen der schweizerischen Vermögensrechte, aber auch ganz allgemein der Interessen der in der DDR dauernd oder vorübergehend sich aufhaltenden Schweizerbürger. Dabei müsste mit aller wünschbaren Klarheit zum Ausdruck kommen, dass die diplomatische Anerkennung in diesen faktischen Beziehungen keinen Handelswert besitzt, also nicht Preis für eine besonders liberale Haltung der DDR-Behörden in den die Schweiz interessierenden Fragen sein kann, dass sie vielmehr gar nichts mit der Intensität gegenseitiger faktischer Beziehungen zu tun hat, sondern einzig und allein Funktion der objektiven internationalen Strittigkeit der Deutschlandfrage ist. Umgekehrt ist es ja auch nicht üblich, dass die Schweiz bei bestehenden diplomatischen Beziehungen ihre praktischen Interessen irgendwie zurückstellt. Wie die Schweiz mit Volkschina keinen Handelsvertrag besitzt, so könnte man sich theoretisch vorstellen, dass zwar der schweizerische Botschafter in Bonn auch in Pankow akkreditiert würde, das aber beispielsweise die Schweizer Wirtschaft, wie dies heute der Fall ist, nur wenig Interesse an gegenseitigen Handelsabreden irgendwelcher Art zeigt, ja sie sogar als nachteilig bezeichnet (Dumping-Gefahr, usw.). Auch die übrigen Kontakte brauchen nicht über das hinauszugehen, was das Schweizervolk für angebracht erachtet.

Die objektive Strittigkeit der DDR-Anerkennung kann freilich nicht lediglich daran abgelesen werden, ob die Bundesrepublik die Hallstein-Doktrin aufrecht erhält. Sollte die Bundesrepublik mit dem Nichtanerkenntnisdogma in eine Isolation geraten, wie heute etwa die arabischen Staaten mit ihrer - freilich nicht rechtlich-defensiven sondern militärisch-offensiven - Politik gegenüber Israel isoliert sind, so müsste auch die schweizerische Haltung im Lichte der traditionellen Neutralitätspolitischen Praxis überprüft werden. Schon heute aber muss die Schweiz darauf achten, dass auch der Westen und insbesondere die Bundesrepublik die Nichtanererkennung der DDR durch die Schweiz nicht als erkaufbar oder gar erpressbar betrachtet. Sollte sie

es zulassen, dass ihre Haltung gegenüber der DDR fälschlicherweise als Solidarität mit der Wiedervereinigungspolitik oder auch nur als Ausdruck der wirtschaftlichen Verflechtung und der freundschaftlichen Bande mit dem Westen ausgelegt wird, so würde sie ihrer eigenen Neutralitätspolitik einen schlechten Dienst erweisen.

Berlin, den 9. Juli 1964.

H. von Tschann