

2127

VERTRAULICH

Montag, 7. Dezember 1970

DDR (Austausch von Handelsvertretungen,
Interessenschutz.)

Politisches Departement und Volkswirtschaftsdepartement.
Gemeinsamer Antrag vom 30. November 1970 (Beilage)

Gestützt auf die Ausführungen des Politischen Departements
und des Volkswirtschaftsdepartements hat der Bundesrat

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

1) Vom Bericht des Politischen Departements und des Volkswirtschaftsdepartements wird zustimmend Kenntnis genommen.

2) Vor der Einleitung eigentlicher Verhandlungen in einem weiteren Kontaktgespräch sollte die Frage des Ortes der gegenseitigen Handelsvertretungen bereinigt werden. Es besteht die Ansicht, dass gegenwärtig unter Berücksichtigung aller Umstände Zürich als zweckmässiger Ort für die Etablierung einer DDR-Handelsmission erscheint.

Bei diesem Anlass sollen auch von der Gegenseite nähere schriftliche Präzisionen mit Bezug auf die der schweizerischen Seite gebotenen Möglichkeiten zur Erleichterung der Bestandesaufnahme der Vermögenswerte (sogen. fact finding) verlangt werden.

Für die Bestimmung des Zeitpunktes der Wiederaufnahme des Gesprächs sind gemeinsam das EPD und die Handelsabteilung zuständig.

3) Bevor über die Aufnahme eigentlicher Verhandlungen entschieden wird, haben die beiden Departemente erneut an den Bundesrat zu gelangen.

Protokollauszug an:

- EPD 10
. EVD 14 (GS, HA).

Für getreuen Auszug:
der Protokollführer:

Schwan

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

VERTRAULICH

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

DDR (Austausch von Handelsvertretungen,
Interessenschutz)

Mit Beschluss vom 20. August 1969 hat der Bundesrat sein Einverständnis zu einem durch die Herren Vizedirektor H. Marti, Handelsabteilung, und Minister H. Miesch, EPD, mit zwei hohen Beamten der DDR-Verwaltung (Aussenministerium und Aussenwirtschaftsministerium) zu führenden vertraulichen und unverbindlichen Kontaktgespräch gegeben. Diese Fühlungnahme sollte vor allem zeigen, ob der ostdeutsche Wunsch nach Etablierung einer Handelsvertretung in der Schweiz im Interesse des Schutzes schweizerischer Vermögensinteressen in der DDR sowie der dort niedergelassenen Schweizerbürger und auch im Hinblick auf die Herstellung minimaler Beziehungen zur DDR ausgewertet werden könnte.

Ein entsprechender Meinungs-austausch hat inzwischen in zwei Phasen Ende August 1969 und Mitte März 1970 stattgefunden.

Mit dem vorliegenden Antrag wird dem Bundesrat Bericht erstattet über das Ergebnis dieser Sondierung. Ferner wird die heutige Situation im Lichte der seitherigen politischen Entwicklung beurteilt. Schliesslich werden dem Bundesrat Vorschläge über das weitere Vorgehen gemacht.

- 2 -

I.

Die DDR-Seite akzeptierte, dass für die Schweiz zur Zeit weder eine Anerkennung noch die Herstellung diplomatischer oder konsularischer (mit Exequatur) Beziehungen in Frage kommt. An was sie interessiert ist, ist der Austausch von Handelsmissionen mit gewissen konsularischen Kompetenzen auf Grund von Abmachungen zwischen staatlichen Stellen.

Es wurde deutscherseits jedoch erklärt, die Schweiz gehöre mit Spanien und Portugal zu den einzigen Ländern Westeuropas, mit denen noch keine Minimalkontakte auf Kammerebene bestünden. Es sei in der DDR immer empfunden worden, dass die Schweiz schon in einem frühen Stadium diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik Deutschland (BRD) aufgenommen habe, aber nicht mit der DDR, was vom Neutralitätsstandpunkt aus gesehen ungewöhnlich sei. Die Entwicklung schreite voran, und bald werde man nicht mehr über die Errichtung blosser Handelsvertretungen reden. Dabei wurde unterstrichen, dass die DDR jedenfalls an der Errichtung einer Vertretung auf Kammerebene heute nicht mehr interessiert sei.

Die konkreten deutschen Vorschläge gingen dahin, eine Handelsmission der DDR in der Schweiz, d.h. in Bern zu errichten, mit dem Gegenstück einer Handelsmission der Schweiz in Berlin. In beiden Fällen sollen die Vertretungen bei den für ihre Funktionen zuständigen Ministerien Zutritt haben. Den Handelsmissionen würde die allseitige Förderung der Handels-, Wirtschafts- und wissenschaftlich-technischen Beziehungen zwischen beiden Staaten sowie die Mitarbeit bei der Vorbereitung, dem Abschluss und der Durchführung entsprechender Abkommen und Vereinbarungen obliegen. Sie würden ferner mitwirken beim allfälligen Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich

- 3 -

des Verkehrs- und Verbindungswesens sowie in anderen Bereichen, die der Entwicklung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen dienlich sind. Sie sollten auch die Möglichkeit haben, weitere Fragen zu bearbeiten, die im beiderseitigen Interesse der Förderung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der DDR zu lösen sind. Immer nach ostdeutscher Auffassung sollten die Handelsmissionen berechtigt sein, Dokumente zu legalisieren, Sichtvermerke zu erteilen und andere administrativ-konsularische Tätigkeiten zur Erleichterung des Handels- und Reiseverkehrs auszuüben.

Es werden auch gewisse Privilegien und Immunitäten angestrebt, so für die Leiter der Handelsmissionen das Recht, den ihnen verliehenen diplomatischen Rang zu führen. Leiter und Stellvertreter sollen in der Praxis, insbesondere bezüglich der Reise- und Aufenthaltsbedingungen sowie der Freistellung von der Gerichtsbarkeit und der Gewährung von Privilegien die gleiche Behandlung wie ausländische diplomatische Vertretungen und deren Mitglieder geniessen. Angestrebt wird auch Zollfreiheit bei der Einfuhr von Waren, die für die dienstlichen Belange der Handelsmissionen erforderlich bzw. für den persönlichen Bedarf des Leiters und seiner Stellvertreter bestimmt sind. Schliesslich soll der ungehinderte Verkehr der Handelsmissionen mit ihren zuständigen Heimatorganen (Kurier, Chiffre) gewährleistet sein.

In formeller Hinsicht wird eine Vereinbarung über Status, Funktionen und Rechte der Handelsmissionen zwischen den zuständigen Ministerien beider Staaten angestrebt.

Anlässlich des exploratorischen Gesprächs hat die deutsche Seite ein unverbindliches Arbeitspapier vorgelegt, worin diese Punkte schriftlich festgehalten sind.

Bezüglich des Schutzes der notleidenden schweizerischen Vermögenswerte in der DDR wäre man deutscherseits bereit, folgende Erklärung in ein Verhandlungsprotokoll aufzunehmen : "Für den Fall, dass die Regierung der Schweiz zur Herstellung normaler diplomatischer Beziehungen mit der DDR bereit ist, erklärt sich die Regierung der DDR bereit, mit der Regierung der Schweiz Verhandlungen über eine vermögensrechtliche Regelung im gegenseitigen Interesse aufzunehmen." Die DDR-Seite vertrat dazu die Auffassung, der Vermögensschutz bedürfe der Klärung in eigentlichen Regierungsverhandlungen. Der Idee, dass zur Vorbereitung solcher Verhandlungen Experten zusammentreffen und gegebenenfalls unter Zuzug von Vertretern der betreffenden vermögensrechtlichen Ansprüche sowie unter Mitwirkung der schweizerischen Handelsmission Abklärungen bei den zuständigen deutschen Amtsstellen vornehmen (fact-finding) sollten, ist man ostdeutscherseits bereit, näher zu treten. Für die DDR ist jedoch das Problem einer vermögensrechtlichen Regelung Neuland, was jedoch bewusst in die Waagschale gelegt werde, um zu einer Verständigung mit der Schweiz zu gelangen.

Kontakten mit unseren Landsleuten seitens einer allfälligen schweizerischen Handelsmission in der DDR würde offenbar deutscherseits zugestimmt. Die Reziprozität spielt hier keine grosse Rolle, da nur wenige DDR-Bürger in der Schweiz leben.

Der Vollständigkeit halber sei beigefügt, dass die deutsche Seite auch den Wunsch nach Abschluss eines Wirtschaftsabkommens, vor allem zur Regelung des Waren- und Zahlungsverkehrs zum Ausdruck brachte, ohne jedoch daraus ein Junktim zum Gesprächsthema zu machen. Die Aufnahme von Wirtschaftsverhandlungen sollte nach schweizerischer Auffassung erst in einer späteren Phase des Normalisierungsprozesses vorgesehen werden.

II.

Die Haltung der schweizerischen Gesprächspartner, denen sich in der zweiten Phase ein Vertreter des Vororts des schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins anschloss, war bestimmt durch den Umstand, dass für die Schweiz weniger wirtschaftliche als politische Erwägungen für die Herstellung gewisser Minimalbeziehungen mit der DDR sprechen. Schon 1968 hatte sich auf Grund einer Umfrage des Vororts gezeigt, dass unsere Industrie- und Handelskreise mehr an der Beseitigung gewisser Misstände im Handelsverkehr mit der DDR (bessere und direkte Kontaktmöglichkeiten) als an der Errichtung gegenseitiger Handelsvertretungen interessiert sind. In einem kürzlichen Schreiben an Herrn Minister Miesch hat uns allerdings der Direktor des Vororts zum Ausdruck gebracht, dass ein Interesse am baldigen Austausch von Handelsmissionen bestehe, wenn auf dem Vermögenssektor Zugeständnisse erwirkt werden könnten. Es sei dies eine Gelegenheit, wie sie sich seit den Verhandlungen von 1952 nie mehr geboten habe.

Was den Vermögensschutz anbetrifft, so ist aus grundsätzlichen Ueberlegungen (Verhandlungen nur zwischen Staaten, die sich gegenseitig anerkennen) und im Hinblick auf die allgemeine politische Lage kaum zu erwarten, dass seitens der DDR mehr als die angebotene Erklärung, d.h. ein vage formuliertes pactum de contrahendo zu erwarten ist. Schweizerischerseits wurde daher besonderes Gewicht auf präzisere Vereinbarungen mit Bezug auf das fact-finding gelegt. Auch der Frage der Kontakte mit den in der DDR niedergelassenen Schweizerbürgern wurde die gebührende Bedeutung eingeräumt. Auf diesen Gebieten wären im Fall eigentlicher Verhandlungen klare Richtlinien herauszuarbeiten. Von der DDR wird indessen auf diesem Sektor jeder, wenn auch noch so kleine Schritt, in unserer Richtung immer wieder als grosses Entgegenkommen bezeichnet, da ihr allein die wirtschaftlichen und vor allem die wirtschaftlich getarnten rein prestigemässigen Aspekte am Herzen liegen. Während der Gespräche war daher ständig ein gewisser Widerstand gegen die

schweizerischen Begehren erkennbar.

Bezüglich der Frage des Austausches von Handelsmissionen war die schweizerische Stellungnahme grundsätzlich positiv, immer unter der Voraussetzung einer befriedigenden Regelung der Vermögens- und Personenschutzfrage. Nachdem die Aufnahme diplomatischer oder konsularischer Beziehungen zur DDR nicht zur Diskussion steht, wurde die Frage einer sogenannten Negativklausel aufgeworfen. Es zeigte sich, dass die DDR-Seite materiell einverstanden ist, aber formell, aus Gründen, denen man sich wohl schweizerischerseits nicht verschliessen kann, eine entsprechende schriftliche Erklärung hierüber in einer allenfalls abzuschliessenden Vereinbarung über die Errichtung gegenseitiger Handelsmissionen ablehnt. Die deutsche Seite wurde jedoch nicht darüber im Unklaren gelassen, dass im gegebenen Zeitpunkt der Bundesrat bei der Bekanntgabe des Abschlusses einer Vereinbarung diesen Punkt in seiner amtlichen Verlautbarung ganz genau präzisieren müsste.

Bezüglich der Umschreibung der Funktionen der beidseitigen Handelsvertretungen dürfte, was den Handels- und Industriesektor anbetrifft, keine Schwierigkeit auftreten. Auch bezüglich der klar zu umschreibenden Zugestehung einzelner konsularischer Funktionen, wie Visa-Erteilung, Legalisierungen und Kontakte mit Landsleuten, scheint eine Einigung möglich, die wenigstens fürs erste keine formelle Anerkennung der DDR implizieren würde. Nicht einfach wird es sein, gewisse formelle Fragen zu regeln, weil aus Prestige Gründen die DDR hier besonders hoch greifen möchte. In der Tat liegt die Gefahr nahe, dass auf dem an sich bescheidenen Hintergrund einer Handelsvertretung die einmal zugelassenen Vertreter in der Praxis aufdringlich und unter pragmatischer Ausdehnung ihrer Befugnisse immer mehr wie Angehörige einer Botschaft auftreten und in diesem Bemühen durch ihre östlichen Freunde kräftig unterstützt werden würden. Dies hat sich vor kurzem in Indien gezeigt, wo der Chef des neugeschaffenen ostdeutschen Generalkonsulats mit

Bezug auf seine Stellung Erklärungen abgab, die in der Folge vom indischen Aussenministerium desavouiert werden mussten.

Zu diesem heiklen Thema gehört vor allem die Frage des Ortes. Hier stehen sich die beiderseitigen Interessen diametral gegenüber. Für eine Handelsvertretung der DDR in der Schweiz wäre, sachlich betrachtet und der gegenseitigen politischen Lage entsprechend, zweifellos Zürich der geeignetste Ort; die DDR möchte aber natürlich in Bern auftreten. Umgekehrt könnte sich angesichts der zentralistischen Steuerung der ostdeutschen Verwaltung eine schweizerische Handelsvertretung in der DDR kaum anderswo als in Berlin etablieren. Damit wäre aus naheliegenden Gründen die DDR-Seite ohne weiteres einverstanden. Die Gesprächspartner erachteten dies sogar als eine Selbstverständlichkeit; eine Provinzstadt wie Leipzig dürfte wohl kaum in Betracht kommen.

Es ist klar, dass eine Handelsmission der DDR in Bern sich alsbald in das diplomatische Leben einschalten und den Kontakt mit der Bundesverwaltung auf allen Sektoren forcieren würde. Dies umsomehr als ihr gewisse Privilegien und Immunitäten kaum vor-enthalten werden könnten. Nachdem die Schweiz, abgesehen vom Spezialfall Finnland, das erste westeuropäische Land wäre, das einem solchen Einbruch zustimmt, würde sich zweifellos aus dieser Lage ein äusserst starker, ständig wachsender Druck auf die Bundesbehörden und das hiesige diplomatische Korps ergeben. Aus diesem erhöhten Druck könnte sich schliesslich ein ungewolltes, verfrühtes Hineinschlittern in die Anerkennung ergeben. Die DDR ist ja darauf aus, die Neutralen in erster Linie anzuknappern, die nach ihrer Auffassung ex definitione Beziehungen zu beiden Teilen Deutschlands haben sollten. Dabei spielt für sie die Schweiz als Neutraler par excellence gewissermassen den Schiedsrichter. Die DDR macht dabei geltend, dass alle ihre Kammer- und Handelsvertretungen im Ausland jeweils in den Hauptstädten etabliert sind, was vor allem wiederum für Finnland und auch für Oesterreich und Schweden zutrifft.

Die Frage des Ortes dominiert diejenige der allenfalls zu gewährenden Teilprivilegien und -immunitäten. Es ist daher angezeigt, zunächst den gegenwärtigen Status der internationalen Beziehungen der DDR zu schildern und auf dem Hintergrund der allgemeinen politischen Entwicklungen in Europa das schweizerische Interesse abzuwägen. Mit welchen Reaktionen der BRD und der schweizerischen Öffentlichkeit ist zu rechnen? Welches Verhältnis besteht schliesslich zwischen einem schweizerischen Entgegenkommen und den vorläufig nicht besonders weitgehenden ostdeutschen Konzessionen in Bezug auf Vermögens- und Personenschutz?

III.

Die DDR unterhält zur Zeit diplomatische oder konsularische Beziehungen zu allen kommunistischen Staaten sowie zu einer Reihe afrikanischer, arabischer und asiatischer Länder.

Eine besonders zweckmässige Lösung hat Finnland getroffen, das von Anfang an in beiden Deutschland eine Handelsvertretung mit einem Generalkonsul an der Spitze, und zwar auf Reziprozitätsbasis errichtet hat.

Zu den meisten westeuropäischen Staaten hat in den fünfziger Jahren die DDR Beziehungen durch Errichtung einer Vertretung der Kammer für Aussenhandel herstellen können, wobei die Reziprozität seitens des Westens durch Privatorganisationen ausgeübt wird. Lediglich Oesterreich hat vor kurzem in Berlin eine Kammervvertretung eröffnet. Es ist bekannt, dass die Kammervertretungen der DDR nur eine Tarnung darstellen; das Personal wird vom Aussen- bzw. Wirtschaftsministerium gestellt.

Wie noch zu zeigen sein wird, bestehen auch zwischen der DDR und der Bundesrepublik recht enge Beziehungen zwischen staatlichen Stellen auf dem Handelssektor.

In der DDR glaubt man fest an eine zunehmende Verstärkung des Zuges zur völkerrechtlichen Anerkennung ihrer Existenz, und man hofft vor allem, bald eine Bresche in die bisher einheitlich ablehnende Front der westlichen Staaten schlagen zu können. Die in dieser Ueberzeugung von DDR-Staatschef Ulbricht noch vor Unterzeichnung des Moskauervertrags gegenüber NATO- und neutralen Staaten ergriffene Initiative blieb allerdings unbeantwortet. Zu diesem Misserfolg hat Pankow bisher geschwiegen.

Was den Moskauervertrag anbetrifft, so scheint dieser die Stellung der DDR gegenüber der BRD nicht wesentlich gestärkt zu haben. Zwar wird in Art. 3 dieses Vertrags u.a. auch die Unverletzlichkeit der Grenzen zwischen der BRD und der DDR anerkannt, das Postulat der DDR betreffend volle völkerrechtliche Anerkennung durch die BRD wurde aber nicht übernommen. Im Gegenteil, die russische Seite war zur Entgegennahme eines Briefes der Bundesregierung betreffend die Wiedervereinigung des deutschen Volkes in freier Selbstbestimmung bereit.

In der Auseinandersetzung mit der DDR hat daher vorläufig eher die BRD einen Vorteil errungen. Auch die Perspektiven vermehrter wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Bonn und Moskau weisen in dieser Richtung. Damit ist vielleicht erklärlich, dass sich die DDR längere Zeit in Schweigen hüllte, um dann vor kurzem eine Initiative gegenüber der BRD zu ergreifen. Wie weit dabei eine Steuerung seitens Moskaus im Spiele war, ist nicht bekannt. Moskau ist jetzt vor allem daran interessiert, die Ratifizierung des Vertrags mit Bonn unter Dach zu bringen. Die Interessen der DDR scheinen sich diesem Ziele unterordnen zu müssen.

Die BRD macht die Ratifizierung von einer befriedigenden Regelung in und um Berlin abhängig. Die Berlinfrage fällt aber in die Kompetenz der Siegermächte. Wie weit sich hier die Sowjetunion im eigenen Interesse über die Begehren der DDR hinwegzusetzen gewillt ist, wird sich zeigen. Sicher wird sie aber jede politische Bindung Westberlins an die Bundesrepublik ablehnen, was im Hinblick

- 10 -

auf die Integration Ostberlins in die DDR in der Auseinandersetzung zwischen den vier Mächten zu Schwierigkeiten führen könnte. Man wird aber davon ausgehen müssen, dass schliesslich keiner der drei westlichen Partner das Odium auf sich nehmen will, die mit dem Moskauervertrag eingeleitete Entspannung in den deutsch-russischen Beziehungen zu torpedieren.

Sowohl die von der DDR angestrebte völkerrechtliche Anerkennung durch die BRD wie auch die der BRD vorschwebende besondere Regelung der "innerdeutschen Beziehungen" mögen unter den geschilderten Umständen noch in etwelcher Ferne liegen. Nachdem sich die BRD mit Moskau verständigt hat und die Einigung mit Polen voranschreitet, braucht die BRD der DDR gegenüber keinerlei Eile an den Tag zu legen. Die Sowjetunion ihrerseits dürfte kein Interesse daran haben, die BRD unter Druck zu setzen, solange die Ratifizierung des Moskauervertrags noch aussteht.

Die Beurteilung der relativen Stärke der verschiedenen Mitwirkenden in dieser Auseinandersetzung wird erschwert wegen der schmalen innenpolitischen Basis der Regierung Brandt. Kann letzterer bis zu den Bundestagswahlen 1973 im Amte bleiben, so ist eine Beschleunigung in der Ostpolitik der BRD zu erwarten. Sollte er bald abgelöst werden, so ist diesbezüglich eine Verlangsamung wahrscheinlich, was sich insbesondere auf das Verhältnis BRD-DDR auswirken würde. Es ist nicht möglich, hier eine sichere Prognose zu stellen, doch dürfte nach den hessischen Landtagswahlen eher die erste Variante in Betracht kommen. Es bestehen im übrigen Zweifel daran, ob die Opposition willens wäre, eine sich bietende Gelegenheit zum Sturze der Regierung Brandt auszunützen.

IV.

Zur Deutschlandfrage und zum Problem der Beziehungen zwischen Drittstaaten und der DDR hat die BRD befreundeten Ländern wiederholt Denkschriften übermittelt, zuletzt im Oktober 1970. Ausgehend von der Respektierung und Förderung der Einheit der Nation sowie der Wahrung des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes

- 11 -

wird eine Übergangsregelung im Interesse des gesamten deutschen Volkes als vorläufiges Ziel proklamiert. Trotz aller Vorbehalte soll dabei der staatlichen Existenz der DDR Rechnung getragen werden, jedoch ihre völkerrechtliche Anerkennung durch die BRD wegen des Sondercharakters der innerdeutschen Beziehungen ausgeschlossen bleiben (die beiden Staaten in Deutschland könnten füreinander nicht Ausland sein). Die Haltung der Bundesregierung zu den internationalen Beziehungen der DDR, so wird weiter dargelegt, hänge wesentlich davon ab, ob Ostberlin auf die Bemühungen der BRD zu einem geregelten Modus vivendi eingehe. Es wird dann der Erwartung Ausdruck verliehen, dass andere Staaten sowohl in ihrem bilateralen Verhältnis zu DDR wie auch als Mitglied internationaler Organisationen und als Partner multilateraler Verträge in die innerdeutschen Bemühungen nicht störend eingreifen, weil gegenteiligenfalls die Bereitschaft Ostberlins zu innerdeutschen Regelungen beeinträchtigt werden könnte. Die übrige Staatenwelt wird daher gebeten, das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes zu respektieren und abzuwarten, bis im Einvernehmen mit den vier Mächten eine Regelung zwischen beiden Teilen Deutschlands erfolgt sein wird. Die Bundesregierung hat keine Einwendungen gegen Kontakte mit der DDR im Handels- und Kulturaustausch, sie will die darin liegenden Vorteile ihren Landsleuten nicht schmälern. Sollten jedoch dritte Staaten durch eine Anerkennung der DDR die Bemühungen der Bundesregierung und eine innerdeutsche Regelung stören, so würde dies gegen die Interessen der BRD verstossen und ihre Beziehungen zu diesen Staaten belasten. Die Bundesregierung wird ihre Haltung dann jeweils nach den deutschen Interessen bestimmen (noch im Mai 1969 wurde eine solche Entwicklung als unfreundlicher Akt qualifiziert).

Nach BRD-Botschafter Löns würde auch in Bezug auf den soeben erwähnten Handels- und Kulturaustausch jede Institutionalisierung von Kontakten mit der DDR, insbesondere in Richtung auf die Ausübung konsularischer Funktionen, in Bonn nur sehr ungern hingenommen.

Als am 16. Oktober Botschafter Jolles zwecks Erläuterung unserer Haltung in der Integrationsfrage bei Staatssekretär von Braun im Auswärtigen Amt in Bonn vorsprach, brachte letzterer das Anliegen vor, wir möchten gegenüber der DDR Zurückhaltung üben, umso mehr als unsere Handlungsweise für manches Land richtungsweisend sei. Nötfalls sollte im Augenblick lediglich der Austausch rein privater Vertretungen ins Auge gefasst werden. Botschafter Jolles erläuterte unseren Standpunkt und gab zu verstehen, dass, was auch immer das Ergebnis der künftigen Verhandlungen mit der DDR sein möge, eine Anerkennung auf politischer Ebene oder die Erteilung eines Exequaturs für einzurichtende Vertretungen ausgeschlossen sei. Wenn auch von Braun kein Junktim zwischen den beiden besprochenen Fragen herstellte, scheint es doch beachtenswert, dass er gerade diesen Anlass zu einem Vorstoss benützte.

Die "Zwangslage", in der sich die Schweiz der DDR gegenüber heute - 25 Jahre nach Kriegsende - befindet, wird offenbar von Bonn völlig übersehen. Dies wirkt umso stossender, als die BRD seit langer Zeit relativ enge Beziehungen auf dem Handelssektor mit der DDR unterhält, und zwar zwischen staatlichen Stellen. Im 20 Punkte-Programm Bundeskanzler Brandts für die Verhandlungen mit der DDR wird dazu ausgeführt, dass für den Handel zwischen beiden Seiten weiterhin die bestehenden Abkommen, Beauftragungen und Vereinbarungen gelten und dass die Handelsbeziehungen weiter ausgebaut werden sollen.

Es wird zweckmässig sein, zu gegebener Zeit Bonn über unsere endgültigen Absichten zu orientieren und es für eine realistische Betrachtungsweise zu gewinnen suchen.

V.

Mit welchen Reaktionen ist in der schweizerischen Oeffentlichkeit zu rechnen, falls die Schweiz mit der DDR Handelsmissionen mit gewissen konsularischen Befugnissen und Privilegien austauscht?

Im Parlament beschränkten sich die Stellungnahmen des Bundesrates jeweils auf die Beantwortung von Vorstössen seitens kommunistischer Abgeordneter, die eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR befürworteten. Vor der parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates wurde die vorliegende Angelegenheit erstmals in ausführlicher Weise durch den damaligen Chef des EPD im Mai 1968 im Rahmen eines Referates über die Anerkennung der geteilten Staaten dargelegt (die entsprechende ständerätliche Kommission erhielt Kenntnis durch Zustellung des Textes). Die nationalrätliche Kommission konnte sich angesichts des "Rückstandes" der Schweiz mit einer minimalen schrittweisen Annäherung an die DDR einverstanden erklären, wobei jedoch vermieden werden sollte, dass die Schweiz die Rolle eines Schrittmachers übernehmen würde. Ein stimmungsmässiger Unterbruch in der Verfolgung dieses Zieles trat zufolge der Tschechenkrise im August 1968 ein. Auf Grund der vom Bundesrat gebilligten Kontaktgespräche 1969/70 befassten sich die Kommissionen im Mai/Juni 1970 erneut mit der Sache. Die Debatte wurde vom Präsidenten der nationalrätlichen Kommission dahingehend zusammengefasst, dass die Herstellung von Handelsbeziehungen zuerst und in der Folge von politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der DDR in der Natur der Sache liege und dem Prinzip der Universalität unserer diplomatischen Beziehungen sowie unseren wirtschaftlichen Interessen entspreche. Vor allem sei dabei aber Rücksicht zu nehmen auf unsere Beziehungen mit der Bundesrepublik.

Die schweizerische Presse befasste sich bisher nur sporadisch mit der Frage unserer Beziehungen zur DDR; von einem Druck der öffentlichen Meinung kann nicht gesprochen werden. Kürzlich äusserte sich die Presse im Zusammenhang mit dem

- 14 -

Memorandum des Präsidenten Ulbricht sowie mit der Beantwortung der Kleinen Anfrage Vincent zu diesem Thema. Im allgemeinen wird die Auffassung des Bundesrates geteilt, wonach es heute verfrüht wäre, die DDR anzuerkennen und mit ihr diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Immerhin kommt zum Ausdruck, dass die Frage sich wohl bald stellen wird und dass eine konkreten Stellungnahme nicht mehr allzu lang ausgewichen werden kann. Man darf davon ausgehen, dass der Austausch von Handelsmissionen zwischen der Schweiz und der DDR in der Öffentlichkeit auf Verständnis stossen würde.

VI.

Nach Kenntnisnahme dieser Informationen und Erwägungen gilt es, die Interessenlage, wie sie sich für die Schweiz ergibt, zu bewerten.

Wenn auch, wie wir gesehen haben, bis zur Klärung des Verhältnisses zwischen BRD und DDR noch geraume Zeit verstreichen mag, so ist doch ein Prozess im Gange, der sich kaum rückgängig machen lässt. Schweizerischerseits sollte diese Zeit genützt werden, mit der DDR einen Stand der Beziehungen zu erreichen, der uns, verglichen mit anderen westeuropäischen, insbesondere auch neutralen Staaten, keine Nachteile bringt. Daran haben wir zunächst ein politisches Interesse. Es geht dabei um die Verwirklichung der Idee der Herstellung von Beziehungen auch zum östlichen Teil Deutschlands aus Gründen der Neutralität, auf welcher Vorstellung schon die Bereitschaft zu Verhandlungen mit der DDR 1951/52 beruhte. Sodann haben wir ein legitimes Interesse, das sich aus der Notwendigkeit der Betreuung der heute noch in der DDR niedergelassenen Schweizer sowie des Schutzes der notleidenden schweizerischen Vermögensbelange in der DDR ergibt. Aber auch wirtschaftliche Gründe sprechen für die Herstellung wenigstens minimaler Beziehungen. Wenn auch die schweizerischen Wirtschaftskreise sich für den Augenblick nicht besonders inter-

- 15 -

essiert zeigen am Austausch von Handelsmissionen mit der DDR, sollten ihnen doch die gleichen Chancen offen gehalten werden, wie sie sich andere westeuropäische Staaten zu sichern suchen.

Wir sind interessiert daran, unseren Bemühungen in dieser Richtung dadurch mehr Glaubwürdigkeit zu verschaffen, dass wir nicht den in den letzten zwanzig Jahren entstandenen Eindruck noch verstärken, wir befänden uns in vorliegender Frage im Schlepptau der BRD. Bei der Wahl des Zeitpunktes und der praktischen Ausgestaltung für die Schaffung von Handelsmissionen ist es jedoch unumgänglich, die möglichen Reaktionen der Bundesrepublik abzuschätzen. Nachdem Bundeskanzler Brandt selbst erklärt hat, gegen die Entwicklung der Handelsbeziehungen mit der DDR sei nichts einzuwenden, und nachdem die Bundesrepublik selbst recht enge und "offizielle" Beziehungen zur DDR unterhält, ist es bei der starken Verflechtung der gegenseitigen Beziehungen, insbesondere auf dem Wirtschaftssektor zwischen der Schweiz und der BRD unwahrscheinlich, dass der Austausch von Handelsmissionen mit der DDR auf den überkommenen Interessenbestand wesentliche Einflüsse haben wird, selbst wenn diesen Handelsmissionen die Ausübung gewisser konsularischer Funktionen ermöglicht wird. Das wird selbstverständlich den Bonner Behörden missfallen und könnte zu einer Störung führen, die aber kaum von Dauer sein dürfte. Es gibt aber gegenwärtig ein Gebiet, wo wir gerade jetzt in besonderer Weise auf eine wohlwollende Haltung der BRD wie auch der übrigen punkto DDR mit der Bundesrepublik solidarischen EWG-Partner sollten zählen können, nämlich die eingeleitete Auseinandersetzung mit der EWG. Wir sollten es in der Tat vermeiden, die Anknüpfung von Minimalbeziehungen mit der DDR zeitlich so zu situieren, dass unser Gespräch mit der EWG gleich am Anfang in eine ungünstige Atmosphäre gerät. Auch nach Auffassung unseres Botschafters in der BRD muss damit gerechnet werden, dass ein allfälliger Unmut der Bonner Behörden sich gerade in dieser Richtung in für uns schädlicher Weise auswirken könnte. Die Stellungnahme Staatssekretär von Brauns ist symptomatisch.

- 16 -

Der Austausch von Handelsmissionen mit gewissen konsularischen Befugnissen stellt heute eine untere Limite für die Herstellung von Beziehungen mit der DDR dar. Es handelt sich hier um einen Schritt, der für die DDR von grosser prestigemässiger Bedeutung ist. Das im Austausch dafür (abgesehen von der Reziprozität) angebotene pactum de contrahendo stellt die Zusicherung einer Bereinigung über vermögensrechtliche Interessen dar, wie sie im Grunde genommen selbstverständlich erscheint zwischen Staaten, die ihre Beziehungen normalisieren. So wurden durch die Schweiz verschiedene kommunistische Staaten anerkannt und mit ihnen Beziehungen aufgenommen, bevor die Regelung der Nationalisierungsprobleme auch nur angebahnt war. Bezüglich der ins Gespräch aufgenommenen Frage der Vorbereitung von Vermögensverhandlungen (fact finding) ist noch nicht klar, ob bzw. wie weit die DDR dazu Hand zu bieten gewillt ist. Die Kontaktnahme mit schweizerischen Landsleuten dürfte in der Praxis zudem auf Schwierigkeiten stossen, wie sich vielfach bei kommunistischen Staaten erwiesen hat, mit denen die Schweiz normale Beziehungen unterhält. Die seitens der DDR in Aussicht gestellten oder auch nur angetönten Zugeständnisse dürfen daher nicht überschätzt werden. Demgegenüber würde die DDR mit einer Handelsmission in der Schweiz eine Plattform erhalten, von der aus sie unter Ausnützung unserer liberalen Auffassungen und Einrichtungen einen ständig wachsenden Druck auf Oeffentlichkeit und Behörden in Richtung auf die rasche Normalisierung der Beziehungen ausüben könnte. Es gilt dies insbesondere für den Fall, dass die DDR-Handelsmission ihren Sitz in Bern haben würde.

VII.

Auf Grund all dieser Ueberlegungen erscheint es zwar grundsätzlich als richtig, wenn die Schweiz eine Annäherung an die DDR in die Wege leitet, wobei der Austausch von Handelsmissionen mit beschränkten konsularischen Befugnissen das geeignete Mittel wäre. Das aufgenommene Gespräch sollte daher in der eingeschlagenen

- 17 -

Richtung fortgesetzt werden. Eigentliche Verhandlungen sollten indessen erst angebahnt werden unter der Voraussetzung, dass vorher über die Frage des Ortes der DDR-Vertretung in der Schweiz eine Einigung erzielt werden kann. Im gleichen Zuge sollte versucht werden, mit Bezug auf das fact finding im Vermögenssektor genauere Zusagen zu erhalten.

Was den Ort einer DDR-Handelsvertretung in der Schweiz anbetrifft, so sollte die schweizerische Seite am Vorschlag Zürich festhalten, wobei dann bezüglich der Erleichterungen (Privilegien und Immunitäten) etwas weiter gegangen werden könnte, als wenn der Ort Bern wäre. Damit würde aber auch der ostdeutsche Druck in Richtung auf Anerkennung und Normalisierung der Beziehungen etwas zurückgestaut. Schwierig wäre in diesem Falle allerdings die Reziprozitätsfrage zu lösen, da die Errichtung einer schweizerischen Handelsvertretung in Leipzig, gerade wenn sie sich vor allem dem Vermögens- und Personenschutz widmen soll, ^{praktisch} wohl wenig sinnvoll wäre.

Anlässlich des nächsten Gespräches sollte versucht werden, die ostdeutschen Zugeständnisse mit Bezug auf das fact finding noch näher zu präzisieren und diese ebenfalls in schriftlicher Form zu erhalten. Die deutschen Gesprächspartner wollten ja in dieser Richtung noch interne Abklärungen vornehmen. Auf diesem Gebiet müsste die Schweiz ihren Standpunkt mit aller Härte vertreten, um sich eine Verhandlungsmarge zu schaffen für den Fall, dass der DDR Zürich als Ort der Handelsvertretung doch als unannehmbar erscheinen sollte. Bisherige schweizerische Vorbehalte in Bezug auf die Gewährung von Erleichterungen können ebenfalls in dieser Richtung ausgenützt werden.

./.
Das beiliegende unverbindliche Arbeitspapier gibt zusammenfassend Aufschluss darüber, wie sich die mit der Führung des Erkundungsgesprächs schweizerischerseits Beauftragten den Rahmen vorstellen, an den sie sich anlässlich der nächsten Explorationsrunde halten würden.

- 18 -

Bei diesem Vorgehen würde ausserdem ohne Unterbruch der Kontakte wertvolle Zeit gewonnen und könnten die schliesslichen Entscheidungen im Lichte der zu erwartenden politischen Entwicklungen im Verhältnis BRD - Oststaaten und nach der Eröffnung der EWG-Gespräche getroffen werden.

VIII.

Gestützt auf diese Darlegungen beehren sich das Politische Departement und das Volkswirtschaftsdepartement, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n :

1) Der Bundesrat nimmt in zustimmendem Sinne Kenntnis vom vorstehenden Bericht.

2) Er ist damit einverstanden, dass vor der Einleitung eigentlicher Verhandlungen in einem weiteren Kontaktgespräch die Frage des Ortes der gegenseitigen Handelsvertretungen bereinigt werden sollte. Dabei ist er der Ansicht, dass gegenwärtig unter Berücksichtigung aller Umstände Zürich als zweckmässiger Ort für die Etablierung einer DDR-Handelsmission erscheint.

Bei diesem Anlass sollen auch von der Gegenseite nähere schriftliche Präzisionen mit Bezug auf die der schweizerischen Seite gebotenen Möglichkeiten zur Erleichterung der Bestandesaufnahme der Vermögenswerte (sogen. fact finding) verlangt werden.

Für die Bestimmung des Zeitpunktes der Wiederaufnahme des Gesprächs sind gemeinsam das EPD und die Handelsabteilung zuständig.

3) Vor der Aufnahme eigentlicher Verhandlungen werden die beiden Departemente erneut an den Bundesrat gelangen.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

sig. Graber

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTS-
DEPARTEMENT

sig. Brugger

Protokollauszug an das Politische Departement (10 Exemplare) und an das Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung 10 Exemplare, Generalsekretariat 4 Exemplare).

BeilageVertrauliches schweizerisches
ArbeitspapierStellung der in der DDR und in der Schweiz zu errichtenden Handelsmissionen

1. Der Austausch von Handelsmissionen zwischen der DDR und der Schweiz entspricht den beiderseitigen wirtschaftlichen Interessen und dient ganz allgemein der allseitigen Förderung der gegenseitigen Handelsbeziehungen.

In diesem Sinne erweist es sich als notwendig, die zu errichtenden Handelsmissionen mit den zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben erforderlichen Kompetenzen, Rechten und Privilegien auszustatten.

2. Status, Funktionen und Vorrechte der Handelsmissionen :

Bezeichnung : Handelsmission der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) in der Schweiz. Handelsmission der Schweizerischen Eidgenossenschaft in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR).

Sitz : Zürich und Berlin.

Einführung : Zur Erleichterung ihrer Aufgabe erhalten die Handelsmissionen ein Einführungsschreiben seitens des EVD in Bern bzw. des Ministeriums für Aussenwirtschaft der DDR in Berlin.

Funktionen : Den Handelsmissionen obliegt :

- Die allseitige Förderung der Handels-, Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen den beiden Ländern sowie die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit.
- Die Mitarbeit bei der Vorbereitung, dem späteren Abschluss sowie der Durchführung entsprechender Abkommen und Vereinbarungen zwischen untergeordneten, sachlich zuständigen Amtsstellen.
- Die Mitwirkung beim allseitigen Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich des Verkehrswesens, einschliesslich Post-, Telephon-, Telegraphen- und Telexverkehr.

- 2 -

- Die Betreuung der Staatsangehörigen der DDR in der Schweiz bzw. der schweizerischen Staatsangehörigen in der DDR.
- Die Mitwirkung bei der Abklärung vermögensrechtlicher Tatbestände im Hinblick auf die Wahrung der Vermögensinteressen der beiderseitigen Staatsangehörigen.
- Die Bearbeitung weiterer Fragen in beiderseitigen Einvernehmen in allen anderen Bereichen, die der Entwicklung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen dienlich sind.

Vorrechte

- : - Zur Erfüllung ihrer Funktionen sind die Handelsmissionen berechtigt, Dokumente zu legalisieren und Sichtvermerke zu erteilen.
- Den mit der Führung der Handelsvertretung Beauftragten steht die offizielle Bezeichnung "Leiter der Handelsmission" bzw. "Stellvertretender Leiter der Handelsmission" zu.
 - Die Handelsmissionen, deren Leiter und Stellvertreter geniessen in der Praxis, insbesondere bezüglich der Reise- und Aufenthaltsbedingungen sowie der Freistellung von der Gerichtsbarkeit und der Gewährung von Privilegien, eine bevorzugte Behandlung wie ausländische konsularische Vertretungen und deren Mitglieder, worüber eine Verständigung im einzelnen in Form einer verbindlichen Aufstellung vorgesehen ist.
 - Den Handelsmissionen wird der ungehinderte Verkehr mit ihren zuständigen Heimatorganen zugesichert (Kurier, Chiffre).

3. Unterstellung :

Beide Staaten unterstellen ihre im Partnerland errichteten Handelsmissionen direkt dem hiefür zuständigen Staatsorgan : Ministerium für Aussenwirtschaft der DDR bzw. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement.

4. Personalbestand :

Zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben und Funktionen bedürfen die beiderseitigen Handelsmissionen im Maximum ca. 12 Mitarbeiter, einschliesslich weibliches Kanzleipersonal.

- 3 -

5. Die Verständigung über den Status, die Funktionen und Rechte der Handelsmissionen bedarf einer vertraulichen schriftlichen Vereinbarung durch die zuständigen Amtsstellen beider Länder.'

In einem besonderen Briefwechsel, der integrierender Bestandteil der abzuschliessenden Vereinbarung bildet, wird hinsichtlich des erforderlichen Schutzes der notleidenden schweizerischen Vermögenswerte in der DDR folgendes festgehalten :

"Für den Fall, dass die Regierung der Schweiz zur Herstellung normaler diplomatischer Beziehungen zwischen der DDR und der Schweiz bereit ist, erklärt sich die Regierung der DDR mit der Aufnahme von Verhandlungen über eine vermögensrechtliche Regelung im gegenseitigen Interesse einverstanden. Zur Vorbereitung solcher Verhandlungen werden schon vorher Experten zusammentreffen und gegebenenfalls unter Zuzug von Vertretern der betreffenden vermögensrechtlichen Ansprüche sowie unter Mitwirkung der schweizerischen Handelsmission Abklärungen bei den zuständigen deutschen Amtsstellen vorzunehmen."

6. Inkrafttreten :

Die Verständigung hierüber bleibt vorbehalten.

7. Publizität :

Ueber die Aufnahme der eigentlichen Verhandlungen und über den Abschluss der vorgesehenen Vereinbarung ist eine gemeinsame Presseverlautbarung vorgesehen. Das gleiche gilt für die Eröffnung der Handelsvertretungen nach Inkrafttreten der Vereinbarung.

Bern, 24.9.70