

p.B.15.11.A.2.(1) - FK/ar

G e h e i m

A u f z e i c h n u n g
 der Besprechung bei Herrn Bundesrat Pierre Graber
 vom 7. Dezember 1971

Deutsche Demokratische Republik
 Austausch von Handelsmissionen

An der Besprechung nahmen teil
 die Herren

Bundesrat Pierre Graber	Vorsteher des EPD
Botschafter E. Thalmann	Generalsekretär des EPD
Botschafter P.R. Jolles	Direktor der Handelsabteilung des EVD
Botschafter R.L. Bindschedler	Rechtsberater des EPD
Botschafter H. Lacher	Missionschef in Köln
Botschafter A.L. Natural	Chef des Politischen Sekretariats
Minister H. Miesch	Chef des Politischen Dienstes Ost
Minister H. Marti	Vizedirektor der Handelsabteilung des EVD
Karl Fritschi	Stellvertr. Chef des Politischen Dienstes Ost (Aufzeichnung)



- 2 -

Bundesrat Graber verweist auf das Diskussionspapier vom 6. Dezember 1971, das an die Teilnehmer dieser Besprechung ausgeteilt wurde, und stellt - namentlich unter dem Aspekt des EWG-Komplexes, wie er sich für die Schweiz heute darstellt - die Frage, welches Manövrierfeld uns in vorliegender Sache noch übrigbleibt.

Botschafter Jolles erläutert die Situation, der sich die Schweiz heute in Brüssel gegenüber sieht. Noch sind für unsere Verhandlungen mit der EWG nicht alle Schwierigkeiten überwunden: Wegen der Haltung Frankreichs geht es namentlich um die Probleme der empfindlichen Produkte und um bestimmte Ursprungsfragen, die in einer zweiten Phase der Mandatserteilung zu bereinigen sind. Diese Komplettierung des Mandates für die Verhandlungen mit den Neutralen ist bis zum 31. Januar 1972 vorgesehen. Erst dann werden die eigentlichen Verhandlungen beginnen, zunächst im Rahmen von Arbeitsgruppen, dann auf Delegationsebene. Danach soll darüber ein Bericht verfasst werden, mit dem sich der EWG-Ministerrat nächsten Mai befassen wird. Wir haben somit diese beiden erwähnten Daten, den 31. Januar und den Monat Mai 1972, für unser weiteres Vorgehen gegenüber der DDR zu beachten, wobei in Berücksichtigung der westdeutschen Haltung gegenüber der Schweiz dem zweiten Datum die gewichtigere Bedeutung zukommt.

Dem vorgelegten Diskussionspapier ist nichts beizufügen. Es ist wohl angezeigt, dass wir uns gegenüber Pankow vor Jahresende bemerkbar machen und eine neue Begegnung vorschlagen, die so lange wie möglich hinausgeschoben werden muss, damit die nächste schweizerisch-ostdeutsche Zusammenkunft nach dem 31. Januar stattfinden kann. Werden wir dann auf der bisherigen Verhandlungsbasis eine Vereinbarung mit der DDR abschliessen können? Die Beantwortung dieser Frage hängt vom Grad der Verstimmung ab, die wir in Bonn mit einer schweizerisch-ostdeutschen Verständigung erzeugen werden.

Bundesrat Graber: Bis zum Abschluss der innerdeutschen Verhandlungen über einen Modus vivendi wird sich uns die Frage stellen, inwieweit die Befürchtungen, die in der Haltung Bonns gegenüber

einer schweizerisch-ostdeutschen Vereinbarung zum Ausdruck kommen, übertrieben sind und bis zu welchem Grade diesen Befürchtungen eine gewisse Berechtigung zugestanden werden muss.

Minister Miesch orientiert über die Ausführungen des westdeutschen Botschafters, nach dessen Meinung auch nach dem Abschluss der innerdeutschen Berlin-Verhandlungen eine wichtige und heikle Etappe bevorsteht, bis das Schlussprotokoll der Vier-Mächte-Vereinbarung über Berlin verabschiedet wird und Bonns Verträge mit Moskau und Warschau ratifiziert sein werden.

Botschafter Thalmann: Bis zur Verabschiedung des Schlussprotokolls der Vier Mächte über Berlin und bis zur Ratifikation der Bonner Ostverträge kommt dem Zeitpunkt einer schweizerisch-ostdeutschen Vereinbarung gewichtige Bedeutung zu. Es besteht die Gefahr, dass wir in der Bundesrepublik sowohl Regierung wie Opposition verärgern könnten. Andererseits ist vorauszusehen, dass Pankow eine Vereinbarung mit der Schweiz in Verhandlungen mit anderen Ländern wird ausnützen wollen. So ist damit zu rechnen, dass die ostdeutsche Seite eine Verständigung mit uns als eine Quasi-Anerkennung interpretieren würde. Die Verstimmung in der Bundesrepublik wäre in einem solchen Falle sehr gross; diese Einschätzung der westdeutschen Haltung wird vom Chefredaktor der NZZ, Luchsinger, geteilt. Alles in allem genommen, es stellt sich die Frage, ob wir unseren Entscheid nicht nach dem von Herrn Jolles angegebenen Mai-Datum fixieren sollten, dem für unsere künftigen Beziehungen mit der EWG gewichtige Bedeutung zukommt.

Gemäss Luchsinger ist Bonns Ostpolitik wenig glaubwürdig; die NZZ würde uns im Falle einer Verständigung mit der DDR nicht kritisieren. Es gelte jedoch, die Verstimmung der Bundesrepublik genau abzuschätzen.

Tatsächlich könnte uns diese Verstimmung gegebenenfalls viel kosten; wir müssen deshalb sehr vorsichtig ans Werk gehen und den EWG-Komplex im Auge behalten.

- 4 -

Minister Miesch: Unsere Position gegenüber der DDR ist zurzeit etwas besser, weil sich die Entwicklung der Dinge im innerdeutschen Verhältnis zu verlangsamen scheint und weil Drittstaaten, auf deren Haltung wir Wert legen, nach wie vor nicht bereit sind, ihre Beziehungen zur DDR in einem Sinne umzugestalten, welcher für Pankow günstig wäre.

Die DDR wird den Modellfall Zürich heute kaum mehr akzeptieren. Wenn wir jedoch den Modellfall Bern ins Auge fassen, gewinnen wir für unseren Entscheid eine gewisse zeitliche Marge. Pankow versuchte, Stockholm und Wien ebenfalls für eine offizielle Vereinbarung zu gewinnen; ein Erfolg blieb der DDR jedoch versagt.

Botschafter Bindschedler: Unsere Verhandlungen mit der DDR sind verfrüht, sogar etwas überstürzt vorangetrieben worden. Heute geht es für uns darum, das Ende der innerdeutschen Verhandlungen abzuwarten, weil sonst der EWG-Komplex in Gefahr gerät; dies können wir uns nicht leisten. Unser frühere Hauptfreund Frankreich macht uns heute Schwierigkeiten; mit der Bundesrepublik dagegen stehen wir gut. Wenn wir unsere Vereinbarung mit der DDR zum gegenwärtigen Zeitpunkt abschliessen würden, so käme dies einer Einmischung in die innerdeutschen Verhandlungen gleich. Ohne Zweifel würde die DDR eine Verständigung mit der Schweiz ausschlagen. Pankow bietet uns mit einer Erklärung über die schweizerischen Vermögensinteressen etwas an, das keinen juristischen Wert hat und bloss platonisch ist.

Wir wissen, dass Länder wie Frankreich und Schweden die Weiterentwicklung abwarten und nichts unternehmen werden, was in Bonn nur Misstimmung hervorrufen kann. Die finnische Initiative gegenüber der Bundesrepublik und der DDR ist in Bonn nicht gut aufgenommen worden. Es hat keinen Sinn, dass wir hier eine Ausnahme machen für einen Vorteil, der im Grunde keiner ist. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass wir uns mit einer Verständigung mit der DDR im Hinblick auf die Sicherheitskonferenz im Osten beliebt machen würden; die damit verbundenen Vorteile wiegen die Nachteile nicht auf. Wir können gegenüber der DDR in späteren Wirtschaftsver-

handlungen immer noch etwas erreichen.

Bundesrat Graber: Alle die Argumente, die heute gegen eine Vereinbarung mit der DDR sprechen, haben wir schon vor zwei Jahren vorbringen können. Jetzt erst wägen wir indessen die Gewichte richtig. An und für sich haben wir keine Eile, weil wir unter keinem innenpolitischen Druck irgendwelcher Art stehen. Die Frage ist allerdings, wie lange wir mit der DDR den Faden zu halten vermögen, ohne ihn abreißen zu lassen. Von überstürzter Verhandlungsführung kann doch wohl nicht die Rede sein; unsere Delegation hat bis heute die manchmal schwierigen Verhandlungen geschickt geleitet.

Botschafter Jolles: Die Zeiten haben sich im Laufe der Verhandlungen mit der ostdeutschen Seite tatsächlich geändert. Es sei auch daran erinnert, dass es die DDR war, welche die Aufnahme dieser Kontakte wünschte. Bonn hatte damals noch keine prinzipiellen Einwände gegen eine schweizerisch-ostdeutsche Verständigung vorzubringen, solange es sich nicht um eine Anerkennung der DDR handelte, was wir denn auch nie beabsichtigt haben. Je mehr sich indessen der innerdeutsche Dialog entwickelte, desto hinderlicher waren der westdeutschen Seite unsere Gespräche und Verhandlungen mit Pankow. In dieser Hinsicht ist die Situation heute explosiver geworden.

Botschafter Natural erwähnt den indisch-pakistanischen Konflikt, der die Frage aufwerfe, welche Rückwirkungen er auf die Aussenwelt und damit auch auf Europa zeitigen werde. Sollte dieser Konflikt etwa erneut eine Spannung auf unserem Kontinent bewirken, so wären wir froh, schon vorher mit der DDR eine Verständigung gefunden zu haben; dies könnte für unsere Neutralität namentlich aus der Sicht der Dritten Welt nur von Nutzen sein. Wenn nun - wie heute nicht vorauszusehen ist - die Entspannungsbemühungen in Europa in nächster Zukunft einer schweren Belastungsprobe ausgesetzt werden sollten, so wäre heute der letzte Moment gekommen, mit der DDR etwas zu vereinbaren; später könnte sich dies als viel schwieriger erweisen. Auf jeden Fall sollte die Gefahr eines Bruchs mit Pankow ver-

- 6 -

hinert werden. Es stellt sich die Frage, ob wir Zeit zu gewinnen vermögen, ohne den Abbruch zu riskieren.

Botschafter Thalmann sähe in der Argumentation seines Vorredners dann ein Problem, das wir zu berücksichtigen hätten, wenn es sich in unserem Verhältnis zur DDR heute um die Frage der Anerkennung handeln würde, was indessen nicht der Fall ist.

Minister Marti gibt seiner Auffassung Ausdruck, es sei heute wohl verfrüht, überhaupt von einem Bruch in den Beziehungen zu sprechen. Die ostdeutsche Seite hat nämlich durchblicken lassen, dass sie auch dann, wenn die gegenwärtigen Verhandlungen ein negatives Resultat zeitigen würden, daran interessiert ist, mit uns in Kontakt zu bleiben. Wir haben somit kaum einen eigentlichen Abbruch unserer Kontakte mit Pankow zu befürchten.

Schweizerisch-ostdeutsche Wirtschaftsverhandlungen bleiben im Bereich des Möglichen; sie würden es uns erlauben, Zeit zu gewinnen. Solche Verhandlungen wären nicht allzu rasch in Angriff zu nehmen und müssten sich hinziehen lassen.

Botschafter Lacher ist in Beantwortung einer Frage von Botschafter Jolles der Meinung, dass einem schweizerisch-ostdeutschen Handelsvertrag - im Vergleich zu einer Vereinbarung über den Austausch von Handelsmissionen - einerseits substantielleres Gewicht zukäme, andererseits jedoch den Vorteil hätte, optisch weniger in Erscheinung zu treten.

Minister Marti erinnert - namentlich unter dem formellen Aspekt - an die Handelsvereinbarung, die wir mit der ostdeutschen Seite unter Beizug der sowjetischen Besatzungsmacht bis 1951 hatten. In Erwartung einer schweizerischen Anerkennung der DDR könnte eine Art von ministeriellem Abkommen mit Pankow ins Auge gefasst werden. Die DDR hat Oesterreich ein solches Begehren gestellt. In diesem Zusammenhang kann auch an den Interzonen-Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR erinnert werden.

Botschafter Bindschedler: Hier ist Vorsicht am Platz. Der Abschluss eines Abkommens oder Vertrages zwischen zwei Regierungen bedeutet gegenseitige Anerkennung der Unterzeichnerstaaten, ob diese nun miteinander diplomatische Beziehungen unterhalten oder nicht. Es gibt allerdings Ausweichmöglichkeiten auf einer De-facto-Basis; aber selbst dann sind gewisse Regeln zu beachten, indem etwa für "Regierung" und "Behörden" unverbindlichere Ersatzformulierungen verwendet werden und die Unterzeichner nicht mehr als halbamtlichen Charakter haben (Handelskammer, bestimmte Amtsstellen). Der Abschluss einer Handelsvereinbarung auf der Ebene der Ministerien ist daher nicht angezeigt; in Frage käme in unserem Falle bestenfalls die Handelsabteilung, wenn nicht sogar eine Stelle, die unter dieser Ebene tätig ist.

Hinzu kommt, dass ein Handelsvertrag gewisse Beziehungen zwischen den Unterzeichnerstaaten voraussetzt. Ein Handelsvertrag kann daher nicht ohne weiteres von bestehenden Handelsmissionen getrennt werden; hingegen können Handelsmissionen errichtet werden, ohne dass hierfür das Bestehen eines Handelsabkommens notwendig ist. In der Sicht Bonns gibt es im übrigen einen Unterschied zwischen einem innerdeutschen Abkommen und einem Abkommen, das die DDR mit einem Drittstaat vereinbart.

Bundesrat Graber: Es geht hier um die Hauptfrage, bis zu welchem Ausmass und wie lange der EWG-Komplex bei der Gestaltung unseres künftigen Verhältnisses zur DDR von Bedeutung ist. In Brüssel stellen wir einerseits ein Einvernehmen mit der Bundesrepublik fest, andererseits müssen wir der Tatsache Rechnung tragen, dass Bonn uns dort gegebenenfalls schaden kann.

Botschafter Jolles: Tatsächlich ist die Bundesrepublik in Brüssel ebenso wie die Schweiz an einem liberalen System interessiert, dies im Gegensatz etwa zu Frankreich (z.B. Uhren-Sektor).

- 8 -

Es gilt indessen auch Interessen zu berücksichtigen, die politischer Natur sind. So zum Beispiel die Fremdarbeiter-Frage, ein Problem, dessen Bereinigung mit Italien bis zum 31. Januar 1972 wohl kaum möglich sein wird. Rom wird Druck auf uns ausüben wollen, und die EWG-Kommission, die doktrinär ist, wird Italien unterstützen. Um im gegebenen Moment ein Veto Roms gegen die Schweiz zu verhindern, brauchen wir die Unterstützung aller übrigen fünf EWG-Mitglieder, damit diese ihrerseits auf Italien einen entsprechenden Druck ausüben.

Unangenehm bleibt, wenn wir gegenüber der DDR den Eindruck erwecken, wir würden uns allzusehr im Schlepptau der Bundesrepublik bewegen.

Minister Miesch: Wir haben gegenüber Pankow noch nichts vergeben. Wir können mit der ostdeutschen Seite in Kontakt bleiben und gegebenenfalls die Frage von Wirtschaftsverhandlungen aufwerfen.

Bundesrat Graber: Es scheint somit weiterhin die Möglichkeit zu bestehen, die ganze Sache in die Länge zu ziehen. Wir können Pankow zu erkennen geben, dass uns der Modellfall Bern nicht ohne weiteres akzeptabel ist.

Botschafter Thalmann: Es gibt in der weiteren Entwicklung des innerdeutschen Verhältnisses ein Element der Beschleunigung (Abschluss des Berlin-Abkommens), aber auch ein Element der Verlangsamung (Suche nach einem Modus vivendi zwischen den beiden deutschen Staaten).

Botschafter Lacher: Tatsächlich erscheint es heute schon sehr schwierig, noch einen innerdeutschen Generalvertrag zu erreichen. Nach dem Berlin-Abkommen scheint in dieser Hinsicht das Interesse der Alliierten zu erlahmen.

Minister Miesch wirft die Frage nach dem weiteren Vorgehen auf.

- 9 -

Botschafter Jolles schlägt vor, es sei der ostdeutschen Seite diesen Monat in einem Schreiben unsere Bereitschaft bekanntzugeben, den begonnenen Dialog weiterzuführen und hierfür die Zeit von Ende Januar, Anfang Februar vorzusehen. Dabei wäre nicht weiter zu präzisieren, was wir bei der Fortführung der Kontakte im Sinne haben. Bis Ende Januar werden wir dann klarer sehen. Wir können einen Entscheid bis am Vorabend der Wiederaufnahme unserer Gespräche mit Pankow aufschieben. Dann wird sich je nach den gegebenen Umständen die Frage stellen, ob wir unseren ostdeutschen Gesprächspartnern den Modellfall Bern vorschlagen oder ob wir Sondierungen über etwaige Wirtschaftsverhandlungen aufnehmen wollen.

Unterdessen würde es darum gehen, in Bonn keine eigentlichen Sondierungen mehr über die westdeutsche Haltung vorzunehmen. Indessen könnte sich Herr Lacher bei Staatssekretär Franck über den Gang der innerdeutschen Dinge erkundigen und so Gelegenheit zu einem Gespräch auch über Aspekte finden, die uns in erster Linie interessieren. Herr Lacher wird, wenn nötig, darauf hinweisen können, dass wir für die Verzögerung einer Vereinbarung mit der DDR das Unmögliche getan hätten, dass aber die Situation immer unhaltbarer werde. Auf diese Weise werden wir in der Lage sein, die Ueberzeugungskraft der westdeutschen Argumente und den Grad der Empfindlichkeit Bonns zu beurteilen. Dieses Vorgehen hat zudem den Vorteil, dass die westdeutsche Seite unsere Haltung gegenüber der DDR sondiert und wir gegenüber Bonn eine härtere Stellungnahme einzunehmen vermögen. Im übrigen können wir die Möglichkeit von schweizerisch-ostdeutschen Wirtschaftsverhandlungen als ein neues Argument in petto halten.

Bundesrat Graber und die übrigen Gesprächsteilnehmer stimmen diesem Vorschlag für unser weiteres Vorgehen zu. Die Herren Miesch und Marti werden beauftragt, ihren ostdeutschen Gesprächspartnern noch diesen Monat ein entsprechendes Schreiben zukommen zu lassen. Dieses Vorgehen ist durch den letzten Bundesratsbeschluss in vorliegender Angelegenheit gedeckt; ein neuer Antrag

- 10 -

und Beschluss sind daher vorderhand nicht nötig. Eine Orientierung des Bundesrates soll zu gegebener Zeit mündlich erfolgen.

Das nächste Treffen der heutigen Gesprächsrunde wird unmittelbar vor Wiederaufnahme des Kontakts mit der ostdeutschen Seite stattfinden.
