

P.B. W. M. B. Z. (1)

Streng vertraulich

Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten
des Ständerates vom 14. August 1972

Geteilte Staaten

Es wurden Ihnen seinerzeit meine Ausführungen vor der Auswärtigen Kommission des Nationalrates vom 20. April d.J. zu diesem Thema zugestellt. Ich möchte auf die dort gemachten einführenden und grundsätzlichen Ueberlegungen nicht mehr zurückkommen und gleich zur Behandlung der im vorliegenden Zusammenhang für die Schweiz wichtigsten Frage, nämlich derjenigen unserer Beziehungen zur DDR, schreiten.

Deutsche Demokratische Republik

Zunächst sei in Erinnerung gerufen, dass die Schweiz in ihrem Verhältnis zur DDR gegenüber anderen vergleichbaren Staaten einen Nachholbedarf hat. So hat Finnland im Augenblick der Uebertragung von Souveränitätsrechten auf die deutschen Behörden mit beiden Deutschland Handelsvertretungen auf pragmatischer Grundlage ausgetauscht. Diese Handelsvertretungen verfügen heute de facto über alle Kompetenzen, Privilegien und Immunitäten wie Botschaften mit dem Unterschied, dass es nie zur Erteilung eines Exequaturs oder zur Akkreditierung der Leiter kam. Finnland hat damit den Status der Nichtanerkennung bis heute aufrechterhalten können. Erst in letzter Zeit hat es Vorstösse zur Regelung dieser Frage unternommen. Die finnische Initiative strebt parallele Verhandlungen mit Bonn und Ostberlin betreffend die Herstellung diplomatischer Beziehungen an. Die Bundesregierung hielt es bis dahin nicht für notwendig, auf dieses Begehren einzutreten. Helsinki liess einige Zeit verstreichen ohne in Aktion zu treten, um dann aber anfangs August Gespräche mit der ostdeutschen Regierung aufzunehmen. Wir wissen nicht, wie die Finnen den Parallelismus werden einhalten können, an welchem ihnen sehr zu liegen scheint, dies



- 2 -

insbesondere im Hinblick auf die europäische Sicherheitskonferenz.

Was die zwei anderen Neutralen anbetrifft, so hat Oesterreich seine Beziehungen mit der DDR am weitesten vorangetrieben. Nachdem schon seit 1954 eine Vertretung der ostdeutschen Kammer für Aussenhandel ihren Sitz in Wien genommen hatte, errichtete Oesterreich im Jahre 1970 eine halboffizielle Vertretung in Ostberlin, d.h. eine Vertretung der Bundeskammer für gewerbliche Wirtschaft. Diese Vertretungen haben keinerlei konsularische Kompetenzen; doch duldet Wien seit diesem Frühjahr, dass die ostdeutsche Kammervertretung in Wien Visa erteilt und gewisse Legalisierungen vornimmt. Schweden schliesslich hat ebenfalls eine ostdeutsche Kammervertretung in Stockholm sowie ein DDR-Handels- und Kulturzentrum in Göteborg zugelassen und unterhält seinerseits eine Vertretung der schwedischen Staatsbahnen in Berlin. Auf ostdeutsche Bestrebungen um eine Offizialisierung der Beziehungen ist es bisher nicht eingetreten und nach den erhaltenen Informationen verfügt die ostdeutsche Vertretung in Stockholm zur Zeit über keinerlei konsularische Kompetenzen oder Privilegien und Vorrechte. Die Frage steht aber schwedischerseits in Erwägung, und es ist höchstwahrscheinlich, dass Schweden diesbezüglich in Bälde Konzessionen machen wird.

Wenn wir nun noch einen Blick auf die übrigen westeuropäischen Staaten richten, so haben diese Lösungen getroffen, die mehr oder weniger derjenigen Schwedens entsprechen. Am weitesten vorangeschritten scheint Frankreich zu sein. Der ostdeutschen Kammervertretung in Paris entspricht ein "Bureau des industries françaises" in Ostberlin. Es hängt ab vom "Centre national du commerce extérieur" in Paris. Es soll sich aber jetzt monatlich ein offizieller französischer Vertreter jeweils für 10 Tage nach Ostberlin begeben, die sich bald auf 30 Tage erstrecken könnten. Dieser Beamte hat seinen Sitz in Paris. Allfällige Privilegien und Vorrechte, die beidseitig eingeräumt werden, bestehen offiziell nicht, werden aber in der Praxis gewährt.

- 3 -

Was nun die Schweiz betrifft, so ist Ihnen bekannt, dass 1952 Verhandlungen mit der DDR stattfanden, die einerseits dem Wirtschaftsverkehr und andererseits der Wahrung unserer Vermögensinteressen sowie der Betreuung unserer in der DDR noch lebenden Landsleute (heute 1519 Nur-Schweizer und 1656 Doppelbürger) galten. Diese Verhandlungen scheiterten damals am Begehren der DDR auf volle Anerkennung. Im Jahre 1953 musste ein Vertreter unserer Delegation in Westberlin, der sich bis zu jenem Zeitpunkt dauernd in Ostberlin aufhalten konnte, die DDR verlassen.

Ein 1968 unternommener Vorstoss der DDR auf Austausch von Handelskammervvertretungen, der zu einem ersten Gespräch mit Vertretern der Aussenhandelskammer der DDR führte, verlief wegen der Tschechenkrise im Sande. Schon damals war erkennbar, dass es den Ostdeutschen um die Errichtung von staatlichen Handelsmissionen ging. Der Faden wurde 1969 von der DDR wieder aufgenommen, und der Bundesrat erklärte sich mit einem ersten vertraulichen Kontaktgespräch einverstanden, das beidseitig von je einem Vertreter der aussenpolitischen Verwaltung und der Wirtschaftsbehörden geführt wurde. Den schweizerischen Gesprächsleitern stand auch von Anfang an ein Vertreter des Vorortes des Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins zur Seite. Wenn der Bundesrat sich mit diesem Vorgehen einverstanden erklärte, so ging er davon aus, dass in die Diskussionen auch die Fragen der Betreuung unserer Landsleute und des Schicksals der notleidenden schweizerischen Vermögenswerte in der DDR einbezogen werden mussten. Vor allem aber sollte die Frage der Anerkennung, und damit die Aufnahme diplomatischer oder konsularischer Beziehungen (mit Exequatur) nicht präjudiziert werden.

Nach mehreren vertraulichen Gesprächs- und drei Verhandlungsrunden ist nun am 12. Juli eine schriftliche Vereinbarung über den Austausch von Handelsmissionen zwischen der Schweiz und der DDR zustande gekommen. Diese kann inhaltlich zwischen die Regelungen eingestuft werden, wie sie Finnland und Oesterreich getroffen haben. Es handelt sich dabei nicht um ein Regierungsabkommen, sondern um

Offen und klar

+ da es ja vor allem um die Förderung der gegenseitigen Wirtschaftstätigkeiten geht.

- 4 -

eine Vereinbarung zwischen Verwaltungsstellen über gewisse Richtlinien und Abgrenzungen. Diese Vereinbarung wird nicht veröffentlicht. Damit sollen die Vermutung, es handle sich um ein Regierungsabkommen, sowie Rückschlüsse auf die Frage der Anerkennung ausgeschlossen werden. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang ferner, dass die DDR ihre Handelsmission zunächst in Zürich einrichten wird, währenddem das schweizerische Gegenstück in Ostberlin etabliert werden kann. Dazu kommt, dass den Leitern der Handelsmissionen kein Exequatur erteilt wird. Ihre Zulassung wird auf rein administrativer Ebene gehandhabt. Während der Gespräche und Verhandlungen wurde schweizerischerseits stets klar gemacht und von der DDR-Seite auch anerkannt, dass die Frage der Anerkennung bzw. der Aufnahme diplomatischer und konsularischer Beziehungen von der Diskussion ausgeschlossen war. Schliesslich wurde auch bezüglich der Form der Vereinbarung darauf geachtet, dass keine falschen Rückschlüsse gezogen werden können. Sie wurde ohne Austausch von Vollmachten durch zwei Unterhändler beider Seiten unterzeichnet, unter Anführung der Departemente bzw. der Ministerien, denen sie angehören.

Die Vereinbarung legt die Aufgaben, Funktionen und Rechte der Missionen fest. Die Tätigkeit der Handelsmissionen dient der allseitigen Förderung der Handels-, Wirtschafts-, Finanz- und Verkehrsbeziehungen sowie der entsprechenden offiziellen und kommerziellen Kontakte. Die Handelsmissionen können ferner einzelne, bestimmt umschriebene konsularische Funktionen ausüben, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind. Es handelt sich um das Recht zur Visaerteilung, der Legalisierung von Dokumenten, die Uebermittlung von Rechts- und Amtshilfeersuchen und die Gewährung von Hilfe und Beistand bei der Wahrung der Interessen der Bürger des Entsendestaates. Die Aufnahme dieser letzteren Kompetenz liegt in besonderer Weise im Interesse der Schweiz, im Hinblick auf die Kontaktmöglichkeiten mit unseren Landsleuten. Den Handelsmissionen und ihren Mitgliedern werden die für die Ausübung ihrer Tätigkeit erforderlichen Vorrechte und Befreiungen gewährt. Diese

*Wird nicht
+ immer davon ausgegangen, dass die Handelsmissionen
der beiden Länder nur in Ostberlin und
anderen mit in Westberlin leben.*

halten sich im wesentlichen im konsularischen Rahmen, ohne dass die Wienerkonvention praktisch vollangewendet würde. Die schweizerische Seite war diesbezüglich an einer gewissen Toleranz interessiert, einerseits im Interesse der Stellung unserer zukünftigen Vertreter in Berlin, andererseits, um der deutschen Seite Zürich als Sitzort noch akzeptabel zu machen.

Was die schweizerischen Vermögenswerte in der DDR anbelangt, so enthält die Vereinbarung eine Erklärung der Regierung der DDR, wonach diese bereit ist, nach Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen beiden Ländern Verhandlungen über eine vermögensrechtliche Regelung im gegenseitigen Interesse aufzunehmen. Im Hinblick auf diese Verhandlungen werden nach Errichtung der beiderseitigen Handelsmissionen vorbereitende Beratungen zwischen Experten der beiderseitigen zuständigen Regierungsorgane durchgeführt. Diese Beratungen sollen der Abklärung der sachlichen und rechtlichen Ausgangspunkte dienen.

Im Hinblick auf die erfolgte Ratifizierung der Ostverträge, die Unterzeichnung der Berlinregelung und das Zustandekommen einer Verkehrsregelung zwischen den beiden Deutschland, die als erster Staatsvertrag qualifiziert wurde, wie auch im Hinblick auf die angebahnten Verhandlungen über einen Modus vivendi zwischen BRD und DDR, gestaltete sich die letzte Verhandlungsrunde äusserst hart. Dass sich die DDR schliesslich mit Zürich als vorläufigem Sitzort sowie mit einer der Form nach minimalen Vereinbarung abfand und doch noch an der schon seit längerer Zeit abgestimmten Vermögensklausel festzuhalten bereit war, lässt sich nur mit ihrem sehr starken Bedürfnis nach Festigung ihrer auswärtigen Stellung begründen, wo ihr auch ein noch so kleiner Fortschritt willkommen erscheint. Die Vereinbarung konnte schliesslich allerdings nur damit gerettet werden, dass sich die schweizerische Seite zu einer Neuüberprüfung anfangs nächsten Jahres bereit erklärte, wobei dann je nach Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen und der politischen Lage in Europa sich zeigen wird,

*In der Folge
In unseren Beziehungen mit der DDR
haben wir damit eine erste Etappe
überwunden.*

- 6 -

ob eine Sitzverlegung der DDR-Mission nach Bern oder ein noch weitergehender Schritt in Betracht gezogen werden kann. Irgendwelche Programmierung der Gestaltung der Beziehungen oder gar ein Automatismus wurde dabei schweizerischerseits entschieden abgelehnt.

Der Bundesrat hat der Vereinbarung in seiner Sitzung vom 9. August seine Zustimmung erteilt. Er liess sich dabei vor allem von folgenden Ueberlegungen leiten.

Die Aufnahme der beiden Deutschland in die UNO und die Anerkennung der DDR durch die westliche Welt ist bei der gegenwärtigen politischen Konstellation in Europa keine Frage des Prinzipsmehr, sondern nur noch eine Frage der Zeit. Im gegebenen Zeitpunkt wird eine Welle von Anerkennungen der DDR einsetzen, wobei es dann wohl für längere Zeit schwierig wäre, irgendwelche Zugeständnisse mit Bezug auf den Vermögenssektor erhältlich zu machen. Wenn auch das im Rahmen der Vereinbarung Erreichte nicht überschätzt werden darf, so handelt es sich doch um eine grundsätzliche Anerkennung einer von Deutschland eingegangenen Verpflichtung und die Bereitschaft zu unmittelbaren Vorabklärungen im Hinblick auf die späteren Verhandlungen. Auf der geschaffenen minimalen Grundlage sollte es auch möglich sein, die Verbindung zu unseren Landsleuten in der DDR schrittweise zu verbessern. Die Errichtung gegenseitiger Handelsmissionen wird aber vor allem auch der Aktivierung unseres heute stagnierenden Warenverkehrs mit der DDR dienen. Es geht auch ganz allgemein darum, für die künftige Gesamtgestaltung unseres offiziellen Verhältnisses zur DDR, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, und letzten Endes für die künftige Herstellung von diplomatischen Beziehungen eine günstige Ausgangslage zu schaffen.

Unsere Interessen sind zudem allgemein neutralitätspolitischer Natur: Eine progressive Entwicklung der schweizerisch-ostdeutschen Beziehungen wird die Verwirklichung des Postulats

der Universalität unserer Aussenbeziehungen fördern; dies vermag im vorliegenden Fall unter Umständen nicht zuletzt zu einer Stärkung unserer Position in der West-Ost-Auseinandersetzung namentlich auf unserem Kontinent beitragen, was etwa im Hinblick auf die geplante Europäische Sicherheitskonferenz ein Aspekt unserer Aussenpolitik ist, welcher eine gewisse Berücksichtigung verdient.

Für die Regierung Brandt-Scheel steht die Anerkennung der DDR durch Drittstaaten in keinem grundsätzlichen Widerspruch mehr zu den Zielen des westdeutschen Grundgesetzes (nationale Einheit, Wiedervereinigung), sondern sie wird abhängig gemacht von der Herstellung besonderer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR, die aus der Sicht Bonns füreinander kein Ausland sein können. Drittstaaten, darunter auch die Schweiz, werden deshalb ersucht, ihre Anerkennung der DDR bis zur Herbeiführung eines innerdeutschen Modus vivendi und damit - immer nach westdeutscher Auffassung - bis zu ihrer Aufnahme in die Vereinten Nationen hinauszuzögern. Bei der Durchsetzung der jeweiligen Interessen geht es somit für die Bundesrepublik um eine Frage der Taktik, für die mit ihr verbündeten und befreundeten Staaten um eine solche des Zeitpunktes.

Diese Situation ist berücksichtigt worden, indem unsere vorliegende Verständigung nichts anderes bedeuten kann, als dass mit einer schweizerischen Anerkennung der DDR vorderhand nicht zu rechnen ist; nur so wird gerade Bonn namentlich etwa die Tatsache interpretieren können, dass die ostdeutsche Handelsmission nicht in Bern errichtet wird. In diesem Sinne lautete denn auch ein Kommentar im westdeutschen Auswärtigen Amt, das wir bis anhin über den Gang der Dinge auf dem laufenden hielten, insoweit uns dies jeweils angezeigt schien. Die getroffene Vereinbarung hat nach westdeutscher Auffassung sogar einen Vorteil, indem sie Bonn gegenüber Pankow den Beweis dafür liefert, heute beweglich genug zu sein, um die ostdeutschen aussenpolitischen Bewegungen nicht

systematisch zu hindern. Wir dürfen somit davon ausgehen, dass sich unsere Verständigung mit der DDR im Rahmen dessen hält, was nicht zuletzt nach westdeutschen Vorstellungen tragbar ist.

Der Zeitpunkt, einen Schritt zu tun, erscheint daher augenblicklich günstig. Sollte je nach dem Ausgang der Wahlen in der BRD eine Verlangsamung oder gar Verhärtung in der Auseinandersetzung zwischen beiden Deutschland eintreten, so werden wir die Schwelle mit einer minimalen Lösung überschritten haben. Es wäre alsdann für uns umso leichter noch zuzuwarten, bevor weitere Schritte unternommen werden sollen.

Zuletzt sei noch gesagt, dass die Veröffentlichung eines mit der DDR abgestimmten Communiqués heute nachmittag erfolgen wird.