

FK/ar

Den 14. Mai 1971

VertraulichNotiz für den DepartementsvorsteherBesuch von Aussenminister Scheel  
Die Schweiz und die DDR

Unsere vertraulichen, unverbindlichen Erkundungsgespräche mit Vertretern der ostdeutschen Verwaltung (Aussenministerium und Aussenwirtschaftsministerium) gehen ihrem Ende entgegen. Ueber kurz oder lang - nach der vorgesehenen vierten und wohl letzten Explorationsrunde, gegebenenfalls noch dieses Jahr - werden wir den Entscheid zu treffen haben, ob wir die vor drei Jahren begonnenen Kontakte mit Pankow in eigentliche Verhandlungen über den Austausch von Handelsmissionen ausmünden lassen wollen (oder nicht).

Aussenminister Scheels Besuch bietet eine günstige Gelegenheit, das Für und das Wider einer Aenderung unserer Haltung gegenüber der DDR zum gegebenen Zeitpunkt auch im Lichte seiner Ausführungen und Erläuterungen gegeneinander abzuwägen. Es liegt in unserem wohlverstandenen eigenen Interesse, wenn wir bei unseren Erwägungen die engen schweizerisch-westdeutschen Beziehungen und auch ihre Bedeutung für die Gestaltung unseres künftigen Verhältnisses zu den Europäischen Gemeinschaften berücksichtigen.

\*  
\* \*

- 2 -

1. Nach Abbruch unserer Verhandlungen im Jahre 1952 ermöglichen die zurzeit laufenden Erkundungsgespräche aufgrund einer ostdeutschen Initiative seit 1968 wieder den Kontakt mit der DDR. Dabei hat sich ergeben, dass Pankow an Beziehungen nicht mehr interessiert ist, welche wie in bisherigen vergleichbaren Fällen lediglich auf der Ebene der ostdeutschen Kammer für Aussenhandel\* aufgenommen würden. Andererseits nahmen unsere Gesprächspartner zur Kenntnis, dass die Schweiz die Herstellung diplomatischer oder konsularischer (mit Exequatur) Beziehungen und damit die Anerkennung der DDR fürs nächste nicht ins Auge fasst.

Diskussionsgrundlage bildet der Austausch von Handelsmissionen mit bestimmten konsularischen Kompetenzen und Privilegien. Diese Befugnisse würden zwar über die Ebene der blossen Kammervertretung nach altem Muster hinausgehen; sie hätten jedoch nicht die Bedeutung einer Anerkennung, weil sie nur in beschränktem Masse gewährt und genau umschrieben würden. Neben der Abgrenzung und Festlegung dieser Befugnisse steht der Sitz der ostdeutschen Handelsvertretung - Bern oder Zürich - zur Diskussion.

An solchen Beziehungen gerade mit der Schweiz ist die DDR ohne Zweifel sehr interessiert: sie hätten im Hinblick auf die Regelung von Pankows künftigen Verhältnis namentlich zu den westlichen Industriestaaten die Bedeutung eines Präzedenzfalles. Sollte sich unser Land zu diesem Schritt entschliessen, dann wäre die ostdeutsche Seite bereit, in Sachen Wahrung schweizeri-

---

\*Unterdessen in "Amt für Aussenwirtschaftsbeziehungen der DDR" umbenannt.

- 3 -

scher Vermögensinteressen (Richtzahl 300 - 400 Mio. Fr., ohne den Komplex der Clearingmilliarde) und Betreuung der Auslandsschweizer (1700 Nur-Schweizer und 1600 Doppelbürger) in der DDR Entgegenkommen zu zeigen.

Die Gegenkonzessionen, über welche die DDR zu verhandeln gewillt ist, bestünden dabei zur Hauptsache in folgendem: Die ostdeutsche Regierung würde bei Abschluss der Verhandlungen eine Erklärung zu Protokoll geben, wonach sie sich im Falle der Herstellung von diplomatischen Beziehungen bereit erklärt, mit der schweizerischen Regierung Verhandlungen über eine vermögensrechtliche Regelung aufzunehmen. Pankow zeigt auch Bereitschaft, mit sich darüber reden zu lassen, ob zur unverbindlichen Vorbereitung dieser Verhandlungen eine Vereinbarung zur Bestandesaufnahme der schweizerischen Vermögenswerte in der DDR (fact finding) getroffen werden kann. Auch Kontakte mit unseren Landsleuten und deren Betreuung scheint die ostdeutsche Seite einer künftigen schweizerischen Handelsvertretung in der DDR nicht verweigern zu wollen. Illusionen über den effektiven Wert dieser ostdeutschen Zusicherungen in der Praxis sind allerdings aus der heutigen Sicht der Dinge keine erlaubt.

Hinzu kommt schliesslich die Frage des Abschlusses eines Handelsabkommens, eine Frage, die im Falle einer Einigung über die beiderseitigen Handelsvertretungen Gegenstand von Verhandlungen bilden kann. Sollte es jedoch aus diesem oder jenem Grunde zu ersterer Vereinbarung in absehbarer Zeit nicht kommen, so verbliebe die mögliche Aufnahme von Wirtschaftsverhandlungen, die zunächst durch exploratorische Gespräche eingeleitet werden könnte. Angezeigt wäre ein solches Vorgehen vor allem dann, wenn es darum ginge, Zeit zu gewinnen, ohne die hergestellten Kontakte abubrechen.

- 4 -

2. Wir haben nunmehr über unser weiteres Vorgehen gegenüber der DDR zu einem Zeitpunkt schlüssig zu werden, da die Ost- und Deutschlandpolitik, welche die westdeutsche Regierung mit einem gewissen Elan begonnen hat, ins Stocken geraten ist. Zwar hat Bundeskanzler Brandt die in seiner Regierungserklärung gesteckten ostpolitischen Ziele weitgehend erreicht, insoweit diese Ziele nämlich im einseitigen Vollzug seiner angebotenen Konzessionen bestanden. Dagegen ist es ihm bis heute nicht gelungen, die Sowjetunion und die DDR zu den geforderten Gegenleistungen in Berlin und zu einer Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands zu bewegen.

Weder die Unterzeichnung der Verträge mit Moskau und Warschau noch die Begegnungen zwischen den beiden deutschen Regierungschefs in Erfurt und Kassel verschafften Bonn den gesuchten ostpolitischen Manövrierraum. Bundeskanzler Brandts Vorleistungen und Gesten haben - zumindestens kurzfristig - die Hoffnung noch nicht erfüllt, der Osten werde dadurch in eine Art von deutschlandpolitischem Zugzwang geraten: Die Aussicht auf eine rasche westdeutsche Ratifikation seiner Vertrags mit Bonn hat den Kreml nicht zum Einlenken auf die vorerst geforderte "befriedigende Berlinregelung" veranlassen können; und Pankow ist auf Bonns Aufforderung nicht eingegangen, durch Entgegenkommen im zwischendeutschen Bereich seine Stellung gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen zu verbessern.

Innerhalb kurzer Zeit sind die verschiedenen Aspekte der deutschen Frage wieder zu einem höchst komplexen Ganzen zusammengewachsen, in welchem sich die Interessen der Hauptparteien, der vier Schutzmächte sowie der Bundesrepublik und der DDR, in einen wenig überschaubaren Knäuel verwickeln.

- 5 -

Berlin ist - wie Bundeskanzler Brandt vor kurzem in einem Televisionsinterview erklärte - "das Nadelöhr", durch das nicht nur der westdeutsch-sowjetische Vertrag hindurch muss, sondern auch das, was mit der Vorbereitung einer europäischen Sicherheitskonferenz zusammenhängt. Ähnliches gilt in der Frage der Anerkennung der DDR. Im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin sucht zwar die gegenwärtige westdeutsche Regierung Drittstaaten eine Annäherung an die DDR nicht mehr mit der Bitte zu verbauen, deren staatliche Anerkennung schlechthin abzulehnen; sie eröffnet den "befreundeten Regierungen" jedoch auch in diesem Falle lediglich eine Nadelöhr-Perspektive: sie ersucht sie, mit diesem Schritt zu warten, bis es beiden deutschen Regierungen gelungen ist, ihre gegenseitigen Beziehungen angesichts der noch ausstehenden Friedensregelung, der Berlin-Frage und des Fortbestehens der Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes interimistisch zu regeln. Die Frage von Pankows Aussenbeziehungen soll als Mittel zur Förderung eines innerdeutschen Modus vivendi nutzbar gemacht werden.

3. Auch der Schweiz hat die Regierung Brandt/Scheel kurz nach ihrem Amtsantritt in einem Anfang November 1969 überreichten Memorandum ihre im Vergleich zur Hallstein-Doktrin geschmeidigere aussenpolitische Richtlinie in der Frage der DDR-Anerkennung zur Kenntnis gebracht. Die bereits in der vorangegangenen Grossen Koalition eingeleitete Entwicklung wurde weitergeführt. Mit der Zeit verhärtete sich jedoch die nuancierte Haltung der Bundesrepublik in dem Masse, als ihre Ost- und Deutschlandpolitik auf Widerstand stiess.

So hiess es im erwähnten Memorandum noch, die Bundesregierung habe keine Einwendungen gegen Kontakte mit der DDR im Handels- und Kulturaustausch; sie wolle die darin liegenden Vorteile ihren Landsleuten nicht schmälern. Unterdessen sah sich

- 6 -

die westdeutsche Regierung jedoch veranlasst, im Bereiche der Handelsbeziehungen ihre Vorstellungen zu präzisieren. In einem unserem Botschafter in der Bundesrepublik Anfang März 1971 überreichten formlosen Papier steht zu lesen: "Da auch die Handelsbeziehungen politische Implikationen haben können, sollten sie so gestaltet werden, dass die Verhandlungsposition der Drei Mächte und der Bundesrepublik nicht geschwächt wird."

Bemerkenswert und zugleich bezeichnend für die eingetretene Entwicklung und gegenwärtige Situation ist auch die Tatsache, dass der Inhalt dieses Schriftstücks nicht vom Auswärtigen Amt, sondern von der Bonner Vierer Gruppe (Vertreter der USA, Frankreichs, Grossbritanniens und der Bundesrepublik) vorbereitet wurde; das Ergebnis einer von diesem Gremium ausgearbeiteten Studie, die dem überreichten Papier zu Grunde liegt, wurde Anfang Dezember 1970 von den Aussenministern der erwähnten Länder gebilligt. Ver mehrt in den Vordergrund gerückt wird damit erneut der Zusammenhang zwischen der Deutschlandpolitik der Bundesregierung und den Rechten und Verantwortlichkeiten der Vier Schutzmächte.

4. Die schweizerisch-ostdeutschen exploratorischen Kontakte veranlassten Vertreter des Auswärtigen Amtes in Bonn, gegenüber unserem Botschafter in Köln und seinen Mitarbeitern sowie namentlich wiederholt in Begegnungen mit dem Direktor der Handelsabteilung, Botschafter Jolles, die Frage der künftigen Gestaltung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der DDR zur Sprache zu bringen.

Die westdeutschen Gesprächspartner machten zur Hauptsache geltend, dass eine Aenderung der schweizerischen Haltung gegenüber der DDR im heutigen Zeitpunkt die internationale Kon-

- 7 -

stellation wesentlich zu beeinflussen vermöchte. Die Handlungsweise gerade der Schweiz sei für manchen anderen Staat richtungsweisend. Angesichts der bisherigen Zurückhaltung unseres Landes würde die Aufnahme offizieller Kontakte zwischen der Schweiz und der DDR als ein Signal dafür aufgefasst, die Bemühungen um eine Berlinregelung seien aussichtslos und Pankows Hartnäckigkeit führe zum Erfolg. Die Errichtung offizieller Handelsmissionen mit konsularischen Anknüpfungspunkten - und dies in den beiden Hauptstädten - würde ein Novum darstellen und deshalb für Ostberlin einen Fortschritt bedeuten. Bonns Ostpolitik sähe sich dadurch in einer besonders kritischen Phase behindert.

In westdeutscher Sicht hätte die Schweiz ihre Vereinbarung mit der DDR möglichst spät, d.h. erst unmittelbar vor einem erfolgreichen Abschluss des innerdeutschen Gesprächs, abzuschliessen. Unser Land sollte der DDR im besten Falle eine "Firmenvertretung" zugestehen (keinerlei offiziellen Charakter und kein Organ des Spitzenverbandes der schweizerischen Wirtschaft); die ostdeutsche Vertretung in der Schweiz dürfe auf keinen Fall einen offiziellen Status erhalten.

Erwähnung verdient die Tatsache, dass unsere Gesprächspartner zwischen Bonns Haltung gegenüber der angestrebten Regelung unseres Verhältnisses zu den Europäischen Gemeinschaften einerseits und der zur Diskussion stehenden Gestaltung unserer künftigen Beziehungen mit der DDR andererseits nie ein Junktim herzustellen versucht haben. Immerhin dürfte es kein Zufall sein, dass die westdeutsche Seite gerade in Gesprächen, welche ganz oder teilweise den europäischen Integrationsproblemen galten, das Thema DDR aufgriff. Mögliche integrationspolitische Implikationen müssen deshalb - gleich wie eventuelle Rückwirkungen auf die intensiven und mannigfaltigen bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik - sorgfältig im Auge behalten werden.

- 8 -

5. Aussenminister Scheels Besuch wird dazu benützt werden können, ihm unsere Bereitschaft unter Beweis zu stellen, in der Frage unseres künftigen Verhältnisses zu Pankow mit Bonn in Kontakt zu bleiben. Andererseits dürfte - wie Botschafter Jolles in seiner Notiz vom 31. März 1971 hervorhob - die Betonung der Notwendigkeit eines unabhängigen Vorgehens zur Wahrung der neutralitätspolitischen Glaubwürdigkeit und unserer nationalen Interessen die Bundesrepublik am ehesten davon zu überzeugen, dass sie unsere Anliegen, vor allem diejenigen der Integration, nicht vernachlässigen darf. Die Zusammenhänge, die sich in den schweizerisch-westdeutschen Beziehungen in den Fragen der Integration und der DDR ergeben, müssen nach Möglichkeit zu unseren Gunsten genutzt werden.

In diesem Sinne kann der schweizerische Standpunkt im Gespräch mit Aussenminister Scheel wie folgt vertreten werden:

Im Hinblick auf eine Normalisierung ihres Verhältnisses zur DDR hat unser Land einen Nachholbedarf. Die Schweiz ist, wenn man von Spanien und Portugal absieht, der einzige europäische Staat, der - ausser einem geringen, auf beiden Seiten autonom geregelten Warenaustausch - keinerlei Beziehungen mit Ostdeutschland unterhält. Damit sind wir sogar hinter den NATO-Verbündeten der Bundesrepublik zurückgeblieben.

Weder diplomatische noch vollumfängliche konsularische Beziehungen stehen zur Diskussion. Die Frage einer Anerkennung der DDR stellt sich der Schweiz zurzeit nicht. Andererseits bilden jedoch - so wie die Dinge heute liegen - die Errichtung von Firmenvertretungen und selbst die Aufnahme von Beziehungen auf Kammerebene keine Verhandlungsgegenstände mehr. Angestrebt wird deshalb eine minimale Lösung, welche unter den gegebenen Umständen noch erreichbar ist.



- 9 -

Wenn die Schweiz nach 25 Jahren Zuwarten eine Regelung sucht, die immer noch eine Anerkennung ausschliesst, so bedeutet dies zugleich, dass wir diesen Schritt auch <sup>für die nächsten Zukünfte</sup> langfristig nicht ins Auge fassen. Wir sind sehr in Verzug und werden heute einen ganz kleinen Schritt weiter gehen müssen, als dies bei vergleichbaren Ländern bisher der Fall war. Hiezu ist die Schweiz grundsätzlich auch deshalb bereit, weil sie gegenüber der DDR gewichtige eigene Interessen geltend zu machen hat. Es geht um die Bereinigung von vermögensrechtlichen Ansprüchen sowie um den Schutz und die Betreuung unserer Landsleute in der DDR.

Eine gewisse Normalisierung unseres Verhältnisses zur DDR wird trotz einhelliger Ablehnung des dortigen Regimes infolge der jüngsten Entwicklung der europäischen Ost-West-Beziehungen in der schweizerischen Öffentlichkeit und in Kreisen des Parlaments immer häufiger erörtert. Diese Normalisierung würde, wie im Falle anderer westeuropäischer Staaten, eine günstige Voraussetzung für eine wenigstens bescheidene Entwicklung der Beziehungen auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem und kulturellem Gebiete und damit auch im zwischenmenschlichen Bereiche bilden. Dies trägt auch zur Entspannung in Europa bei ~~und fördert die Erhaltung des Friedens auf unserem Kontinent.~~

Es ist der Schweiz auch in Zukunft daran gelegen, den Interessen der Bundesrepublik Rechnung zu tragen. Sie ist denn auch der Bitte der Bundesregierung nachgekommen und hat sich gegenüber der DDR bis heute grösste Zurückhaltung auferlegt, um Bonns Bemühungen im Rahmen seiner Deutschland- und Ostpolitik nicht zu stören. Je länger die Schweiz jedoch auf eine minimale Regelung ihrer Beziehungen zur DDR verzichtet, mit umso weniger Erfolg wird sie gegenüber Pankow ihre Interessen durchzusetzen vermögen.

- 10 -

Es geht hier schliesslich auch um die Eigenständigkeit und damit um die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralitätspolitik. Die Anerkennung der DDR ist unter der Regierung Brandt/Scheel nicht mehr ausschliesslich ein völkerrechtliches Problem. Diese Frage ist heute in erster Linie eine Frage der Taktik geworden: ihre Regelung soll der Erlangung von ostdeutschen Gegenkonzessionen dienen. Die Bundesrepublik ersucht uns, unser weiteres Vorgehen gegenüber Pankow auf ihre Deutschlandpolitik abzustimmen. Hiezu waren und sind wir im eigenen Interesse bis zu einem gewissen Grade auch bereit; diese Uebereinstimmung darf jedoch keinesfalls so weit gehen, dass uns zu unserem Nachteil der Vorwurf gemacht wird, wir würden uns im Schlepptau der Bundesrepublik bewegen.

unien