

VERTRAULICH

Bern, den 30. Mai 1971

## N o t i z

über die Gespräche zwischen  
Bundesrat P. Graber  
und  
Bundesminister Walter Scheel

26. Mai 1971  
im Schloss Oron

\* \* \*

1. Schweizerische Delegation

Herr Bundesrat P. Graber, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes  
Herr Botschafter E. Thalmann, Generalsekretär des Eidg. Politischen Departementes  
Herr Botschafter P. Jolles, Direktor der Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes  
Herr Minister H. Miesch, Stellvertreter des Abteilungschefs für politische Angelegenheiten, Eidg. Politisches Departement  
Herr Botschafter H. Lacher, Schweizerischer Botschafter in der Bundesrepublik Deutschland  
Herr Dino Sciolli, Protokolldienst EPD  
Herr Pierre Yves Simonin, Sekretär des Vorstehers des Eidg. Politischen Departementes (Protokoll)

2. Deutsche Delegation

Herr Aussenminister Walter Scheel  
Herr Dr. Simon, Ministerialdirigent im Auswärtigen Amt  
Herr Dr. G. Brunner, Pressesprecher im Auswärtigen Amt  
Herr H. Weil, Vortragender Legationsrat im Auswärtigen Amt  
Herr S.-J. Woelker, Legationsrat im Auswärtigen Amt  
Herr G. Poensgen, Gesandter im Auswärtigen Amt  
Herr Ministerialrat G. Schlegelberger, Deutsche Botschaft in Bern

./.



- 2 -

3. Tagesordnung

1. Deutschland- und Ostpolitik
2. Beziehung zur DDR
3. Europäische Integration

4. Beginn der Sitzung: 14.40 Uhr1. Deutschland- und OstpolitikHerr Graber stellt folgende Fragen:

- a) Handelt es sich bei der "befriedigenden Berlin-Regelung" um eine unabdingbare Voraussetzung (conditio sine qua non) für Bonns Ratifikation des Vertrages vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion?
- b) Was versteht die Bundesregierung unter einer "befriedigenden Berlin-Regelung"?
- c) Wie ist der Zusammenhang zu sehen zwischen den Berlin-Verhandlungen der Vier Schutzmächte (Vier-Mächte-Verantwortung) und den innerdeutschen Gesprächen der beiden Staatssekretäre Bahr und Kohl?
- d) Wie beurteilen Sie die Haltung Moskaus inbezug auf die Rolle, die eine befriedigende Berlin-Regelung für die Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion spielt?
- e) Wie beurteilen Sie den Einfluss, den die DDR-Führung (insbesondere nach Ulbrichts Ablösung durch Honecker) auf den Kreml geltend machen in der Lage ist, wenn es um die Deutschland- und Berlin-Frage geht?

./.

- 3 -

- f) Wie beurteilen Sie die Aussichten, innert absehbarer Zeit in den Fragen, welche Deutschland und Berlin betreffen, Fortschritte zu erzielen, die alle Hauptbeteiligten (BRD, DDR und die Vier Schutzmächte) befriedigen?
- g) Was ist nach Auffassung der Bundesregierung und der drei westlichen Alliierten unter den "besonderen Beziehungen" zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zu verstehen, deren Regelung angestrebt wird?

Herr Scheel ad a): Die Frage ist ohne Einschränkung zu bejahen. Bonn verlangt kein rechtliches Junktum. Doch sieht die BRD einen sachlichen Zusammenhang zwischen Ratifizierung des Vertrages und Berlin-Regelung insofern, als der Vertrag, wie übrigens unsere Ostpolitik, Bestandteile einer gesamten, von den Europäern und den USA unterstützten Entspannungspolitik in Europa sind. Ohne vorherige Regelung der Berlin-Frage - ein Spannungsherd der nicht ausgeschlossen werden kann - ist eine solche Politik nicht durchführbar. Die UdSSR ist über die Ernsthaftigkeit des westdeutschen Begehrens genau im Bild; sie hat es mit Missvergnügen angehört aber nicht widersprochen. Die Informationspolitik des Kremls wird immer gegen ein solches auch nur sachliches Junktum Stellung nehmen, die sowjetische Regierung selbst hat jedoch nie in Zweifel gestellt, dass diese Frage besteht und gelöst werden muss.

ad b): Wir meinen eine Regelung die von den 4 Verhandlungspositionen abgestützt wird (Westalliierte-UdSSR-BRD-DDR).

./.

- 4 -

1. Der Völkerrechtliche Status von Berlin - von ganz Berlin - darf nicht verändert werden. Die 4 Mächte sind übereingekommen, die Lage in dem in Rede stehenden Gebiet zu entspannen;
2. Der freie und sichere Zugangsverkehr zu Berlin muss von den 4 Mächten gewährt werden;
3. Die innerstädtischen Verkehrsverhältnisse müssen, im Interesse der Berliner, geregelt werden;
4. Die in den verschiedenen Bereichen gewachsenen Bindungen zwischen Westberlin und der BRD müssen von den 4 Mächten akzeptiert werden. Es handelt sich um die Erhaltung der Lebensfähigkeit Westberlins. Zur Frage der Vertretung Westberlins auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen: Westberlin kann nicht als Land in die Bundesrepublik einbezogen werden; dies entspricht der tatsächlichen Lage. Gesetze, die auf Westberlin angewendet werden sollen, müssten durch Westberlin selbst erlassen werden. Die Vertretung Westberlins kann nur insoweit vom Bund vorgenommen werden, als es um seine Lebensfähigkeit geht. Wir haben den Bundespräsidenten in Berlin gewählt als eine Art von Demonstration und ursprünglich mit dem Gedanken, Berlin als Hauptstadt des deutschen Reiches herauszuheben. Das Alleinvertretungsrecht in dieser Frage ist nicht durchgesetzt worden und war auch nicht durchsetzbar. Dieser Mangel an rechtlicher Bindung hat uns veranlasst, in Berlin präsent zu sein. Wir sind nicht bereit, unsere zahlreichen Bundesdienststellen in Berlin aufzugeben. Ein Verzicht auf Plenarsitzungen des Bundestages und auf die Wahl des Bundespräsidenten in Berlin könnte ins Auge gefasst werden, doch hängt diese Frage nicht ausschliesslich von der Bundesregierung, sondern auch vom Bundestag ab. Die UdSSR erhebt Anspruch auf Westberlin, möchte aber gleichzeitig daselbst ein Generalkonsulat eröffnen!

./.

- 5 -

ad c): Die DDR wollte die Gespräche in Kassel mit dem Problem der Verkehrsfragen (Wechsel- und Transitverkehr) eröffnen. Offensichtlich hoffte sie, damit die 4 Mächteverhandlungen unterlaufen zu können. Wir haben uns wohl gehütet, auf diesen Vorschlag einzugehen und es gelang uns, die Gespräche auf den sogenannten "Wechselverkehr" zu beschränken. Wir werden den eigentlichen Dialog über die Verkehrsfragen mit der DDR erst dann aufnehmen, wenn es den 4 Mächten gelingt, ein Abkommen über Berlin abzuschliessen.

ad d): Die UdSSR hat immer wieder versucht, die These durchzusetzen, wonach die Ratifizierung unseres Vertrages die Regelung der Berlin-Frage erleichtern, ja sogar fördern würde. Der Kreml hat einsehen müssen, dass wir diesen Standpunkt nicht teilen können. Eine Lösung der Berlin-Frage scheint uns möglich, seitdem unter anderem das State Department vor kurzem eine optimistischere Grundhaltung erkennen liess.

ad e): Ziel der DDR ist wo immer möglich ihre Souveränität zum Ausdruck zu bringen und die 4 Mächteverantwortung in Berlin zu "überwinden". Als zweites Ziel verfolgt sie eine Aenderung des völkerrechtlichen Status Berlins. Diesbezüglich wird Bonn keinen Millimeter nachgeben. Die neueste Entwicklung (SALT, China) dürfte auf eine flexiblere Haltung der UdSSR hinweisen.

ad f): Die Aussichten sind nicht negativ zu beurteilen. Wie die Dinge heute liegen, sind Berlin-Regelungen nicht auszuschliessen, vor allem da die UdSSR und ihre Partner ein reges Interesse am Zustandekommen der Sicherheitskonferenz zeigen. Ich glaube, dass die UdSSR in Zukunft für eine Lösung der Berlin-Frage etwas mehr Raum geben könnte.

./.

- 6 -

ad g): In ihren Verhandlungen sind BRD und DDR zwei gleichberechtigte Vertragspartner. Beide Staaten sind Teile einer Nation (verfassungsgemäss ist die DDR ein Staat "deutscher Nation") und betonen die Gemeinsamkeit dieser nationalen Bindung. Andererseits bleiben beide Staaten (infolge des Krieges und eines fehlenden Friedensvertrages) für Fragen welche Gesamtdeutschland betreffen, auf die Alliierten angewiesen.

## 2. Beziehungen zur DDR

Herr Graber: Diskussionsgrundlage zwischen der Schweiz und der DDR 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.

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

./.

- 7 -

heute liegen - die Errichtung von Firmenvertretungen und selbst die Aufnahme von Beziehungen auf Kammerebene keine denkbare Verhandlungsgrundlage mehr. Angestrebt wird deshalb eine minimale Lösung, welche unter den gegebenen Umständen noch erreichbar ist.

Wenn die Schweiz nach 25 Jahren Zuwarten eine Regelung sucht, die immer noch eine Anerkennung ausschliesst, so bedeutet dies zugleich, dass wir sie in nächster Zukunft 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 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.

Es ist der Schweiz auch in Zukunft daran gelegen, den Interessen der Bundesrepublik Rechnung zu tragen. Aus dieser Rücksichtnahme hat sie 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

./.

- 8 -

minimale Regelung ihrer Beziehungen zur DDR verzichtet, mit umso weniger Erfolg wird sie gegenüber Pankow ihre Interessen durchzusetzen vermögen.

Es geht hier schliesslich auch um die Eigenständigkeit und damit um die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralitätspolitik.

Herr Scheel dankt zunächst für die Haltung der Schweiz in dieser Frage. Unsere bisherige Interessenidentität ist uns zunutze gekommen. Es ist uns klar, dass für die Entscheidungen der Schweiz, die Interessenwahrung ihrer Bürger massgeblich ist. Ich kann zudem, was die Schweiz tut, keinen Ratschlag geben. Bisher sind unsere gegenseitige Interessen parallel gelaufen; ich glaube nicht, dass sie zukünftig weit auseinanderlaufen werden. Die Schweiz will etwas weitergehen mit der DDR. Oesterreich hat einen grossen Schritt unternommen, der aber "sehr dicht unter der Schwelle" liegt. Der Stellenwert der Schweiz ist hoch, dann folgt vielleicht Oesterreich. Ich möchte sagen, dass selbstverständlich die Interessen abgewogen werden müssen. Das Problem muss auch in einem Entwicklungsprozess gesehen werden, der seinen Abschluss in der UNO-Mitgliedschaft der DDR und der BRD finden wird. Allerdings erst dann, wenn bilateral soviel bereinigt werden konnte, dass die UNO nicht zum Forum einer neuen "querelle allemande" wird. Wir wissen, dass in Kassel die DDR ein gewisses Mass an Bereitschaft zu zeigen bereit war; die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Pankow und Algier hat dieses günstige Klima sofort verdorben. Eine ähnliche Wirkung wäre unzweifelhaft von schweizerischen Schritten zu erwarten. Ich mache zwei Erwägungen. Meine erste Idee: eine Oesterreich ähnliche Lösung. Meine zweite Idee: ich messe dem Berlin-Problem in der ganzen Entwicklung

./.

- 9 -

eine besondere Bedeutung zu. Wenn diese Frage unter den 4 Mächten geregelt ist, dann bedeutet es, dass das erste Vertragswerk BRD-DDR (über Verkehrsfragen) darin enthalten sein wird; somit wäre eine erste entscheidende Hürde übersprungen.

Ich sage es noch einmal: bisher ist die schweizerische Haltung mit der unsrigen sehr parallel gelaufen. Die Schweiz muss wissen, wo auch in Zukunft der Schwerpunkt ihrer Interessen liegt.

### 3. Europäische Integration

Herr Jolles orientiert über den Stand der exploratorischen Gespräche. Wir sind mit dem zügigen Gang dieser Gespräche insofern zufrieden, als sie uns ermöglichten, das Verständnis für die grundlegenden Anliegen und das gegenseitige Interesse an einer konstruktiven Lösung zu fördern. Was diese Gespräche bis heute noch nicht ermöglicht haben, ist die Erarbeitung einer Gesamtkonzeption und ein informelles "brain storming" über Lösungsmöglichkeiten. Die Schweiz hätte gewünscht, in einer dritten Explorationsrunde, die leider nicht mehr zustande gekommen ist, die Prioritäten festsetzen und die Struktur eines allfälligen Abkommens besprechen zu können. Die Kommission wird ihren Bericht an den Ministerrat früher vorlegen als vorgesehen. Wir sind froh darüber, dass am zeitlichen Parallelismus der Regelungen festgehalten wird; Sie haben selbst darauf insistiert. Wir möchten alles unternehmen, damit diese Synchronisierung beibehalten wird. Wir wissen nicht, ob sich die EG-Kommission darauf beschränken wird, die exploratorischen Gespräche ohne Schlussfolgerung wiederzugeben, oder ob sie von sich aus Lösungsmöglichkeiten aufzeigen

./.

- 10 -

will. Wie beurteilen Sie das weitere Verfahren? Unsere Konzeption ist Ihnen weitgehend bekannt; wir haben uns bemüht, von Ihren drei Fixpunkten (vom 10. November 1970) auszugehen:

ad 1) (Gleichzeitigkeit des Inkrafttretens der Verträge): Dies liegt auch in unserem Interesse und wir sind bereit, an einer beschleunigten Vorbereitung der Verhandlungen mitzuwirken;

ad 2) (GATT-Konformität): Wir suchen nach einer Regelung, die auch gegenüber den USA vertretbar ist;

ad 3) (Wahrung der autonomen Beschlussfähigkeit der EG): Wir sind auch mit diesem Grundsatz einverstanden, müssen aber andererseits verhindern, dass eine Satellisierung der Schweiz eintritt. Hier liegt daher die Hauptschwierigkeit. Wir haben uns bemüht, eine mögliche institutionelle Lösung aufzuzeigen, die beiden Erwägungen gerecht würde: Einsetzung eines gemischten Ausschusses ausserhalb der regulären EG-Organen zur Verwaltung des Abkommens und zur Anbahnung der Zusammenarbeit auf den nicht-handelspolitischen Bereichen. Dieser gemischte Ausschuss sollte die Möglichkeit haben, im gegenseitigen Einvernehmen und aus praktischen Erwägungen in einzelnen Fällen eine Mitwirkung der Schweiz an technischen EG-Gremien zu organisieren. Sie haben am 10. November 1970 gesagt, dass individuelle Abkommen für die Neutralen möglich seien. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den 6 Nichtbeitrittskandidaten sind nicht so gewaltig, wie man behauptet hat (Hinweis auf Bulletin "Europe"), wenigstens was die neutralen Staaten anbelangt. Es ist allerdings zuzugeben, dass Schweden ursprünglich um die Beitrittsvariante offenzuhalten sehr deutlich eine andere

./.

- 11 -

Konzeption vertreten hat. Für die Schweiz ist eine Zollunion aus politischen Gründen unannehmbar. Die Schweiz bemüht sich, im Rahmen der EFTA zu einem möglichst grossen gemeinsamen Nenner unter den Nichtbeitrittskandidaten zu kommen.

Herr Scheel unterstreicht erneut die politisch nützliche Rolle der Neutralen in Europa. Die Gleichzeitigkeit war die Grundlage der exploratorischen Gespräche. Es besteht die Möglichkeit, die formellen Abkommen bis Ende 1971 abzuschliessen.

Eine gemeinsame Lösung für die verschiedenen Nichtbeitrittskandidaten ist nicht denkbar; nach wie vor sind Einzelabkommen notwendig. Die GATT-Konformität des Zollabbaus bereitet keine Schwierigkeiten: alle Staaten sind sicher darüber einig. Der Wiederaufbau der Zollschränken muss vermieden werden: Die Simultaneität des Inkrafttretens der verschiedenen Lösungen ist somit erforderlich. Kernstück der verschiedenen Abkommen wird daher die Zollregelung für Industrieprodukte sein. Die Wirtschafts- und Währungsunion wird weiterhin angestrebt; der Zeitplan wird jedoch nicht mehr präzise eingehalten werden können. Die kürzliche Währungskrise hat die Bereitschaft der Sechs - diejenige der BRD im besonderen - zur Schaffung dieser Union nicht eingeschränkt, sondern eher verstärkt. Die Nichtbeitrittskandidaten müssen zukünftig mit diesen Umständen rechnen und die Möglichkeit einer Teilnahme prüfen. Die institutionellen Auffassungen der Schweiz sind jene, die man in der Tat ins Auge fassen muss. Die Bereitschaft zu einem pragmatischeren Verhalten ist in den EG spürbar geworden; Frankreich hat in letzter Zeit in dieser Hinsicht ein überraschendes Entgegenkommen gezeigt.

./.

Herr Poensgen weist auf die Schwierigkeit hin, den Zeitplan mit den 4 Beitrittskandidaten einzuhalten. Unter diesen Umständen, stellt sich die Frage, ob es nicht angezeigt wäre, mit den Neutralen zunächst ein auf den industriellen Zollabbau beschränktes Rumpfabkommen zu schliessen. Alle anderen Fragen würden später in einem umfassenderen Abkommen geregelt werden.

Herr Jolles: Die Idee eines ergänzbaren Rumpfabkommens wäre für uns insofern annehmbar, als in der ersten Etappe der Zollabbau nicht nur gegenüber den beitretenden EFTA-Staaten aufrechterhalten sondern auch gegenüber der gesamten erweiterten EG hergestellt würde. Die Zollfragen sind optisch wichtig für uns; doch sind die nicht-handelspolitischen Komplexe auf längere Sicht von grösserer Bedeutung. Daher unser Wunsch nach einem umfassenden Abkommen. Ich möchte etwas besonders betonen: Die Regelung (1. Stufe) sollte nicht rückgängig gemacht werden dürfen. Eine zeitlich befristete Lösung würde für die Privatwirtschaft einen unerträglichen Unsicherheitsfaktor darstellen. Um die Dauerhaftigkeit des industriellen Freihandels zu gewährleisten, wäre es angezeigt, von Anfang an die erforderlichen Wettbewerbsbestimmungen vertraglich festzusetzen und, soweit dies von einzelnen EG-Staaten als unerlässlich betrachtet wird, eine Agrarregelung vorzusehen. Ferner sollte die Entwicklungsfähigkeit des Abkommens mindestens durch eine entsprechende Absichtserklärung und die Ausgestaltung der Funktionen der gemischten Kommission gesichert werden.

Herr Scheel  
und  
Herr Poensgen bestätigen dies.

- 13 -

Herr Poensgen: Es wäre nützlich im gegebenen Moment zu vernehmen, ob sich zwischen den Nichtkandidaten hinsichtlich des Rumpfabkommens eine "opinion commune" entwickelt hat. Dann könnten voraussichtlich annehmbare Vorschläge ausgearbeitet werden. Wichtig ist es auch, die Meinung der verschiedenen Partnern kennenzulernen. Eine bilaterale Aussprache auf Beamtenebene erscheint unerlässlich.

Herr Scheel stimmt zu.

Herr Jolles schlägt eine bilaterale Beamtensitzung (zwischen dem 7. und 22. Juni in Bonn oder Bern) vor, um die BRD in die Lage zu versetzen, im Ministerrat für konstruktive Lösungen einzutreten.

Herr Poensgen: Die Aussprache muss vertraulich bleiben und der Presse nicht angekündigt werden.

Herr Scheel wirft abschliessend die Frage der währungspolitischen Situation auf und erkundigt sich nach der schweizerischen Auffassung über die Ursachen der kürzlichen Gleichgewichtsstörungen, die auch zur Aufwertung des Schweizerfranken geführt haben. Es wäre falsch, zu glauben, dass durch die deutschen und holländischen Massnahmen die Verwirklichung der Währungsunion verunmöglicht worden ist; im Gegenteil scheint eine stärkere Integration der europäischen Währungspolitiken unerlässlich - besonders als Voraussetzung zu einer konstruktiven Auseinandersetzung mit den USA.

Herr Jolles erläutert kurz die Gründe, die zur Aufwertung des Schweizerfrankens geführt haben, und die in diesem Zusammenhang angestellten Ueberlegungen über die internationale Währungslage. Der Eurodollarmarkt sollte

./.

- 14 -

unter Kontrolle gebracht werden. Die Schweiz würde ihrerseits eine verstärkte Konsultation unter den europäischen Staaten begrüssen.

\* \* \* \* \*

Schluss der Sitzung : 16.45 Uhr

\* \* \* \* \*