

dodis.ch/57028

*Gespräche des Vorstehers des EDA, Bundesrat Felber, mit dem deutschen
Aussenminister Genscher in Bern¹*

OFFIZIELLER ARBEITSBESUCH DES BUNDESMINISTERS DES
AUSWÄRTIGEN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, 29. APRIL 1991

Bern, 6. Mai 1991

Auf Einladung von Bundesrat René Felber (BRF) stattete Aussenminister Genscher (G) der Schweiz einen offiziellen Arbeitsbesuch ab.² Im Zentrum der von BRF geleiteten Gespräche stand das Thema EG/EWR. Daneben kamen die Ent-

-
- 1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1746* (B.15.21(22)). *Diese Informationsnotiz wurde höchstwahrscheinlich von Emanuel Jenni verfasst, der in der Politischen Abteilung I des EDA u. a. für die BRD zuständig war. Sie wurde gemäss Übermittlungsnotiz am 14. Mai 1991 vom Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, unterzeichnet und gemäss Empfangskopie des EFD am 15. Mai 1991 an die Mitglieder des Bundesrats ausgeteilt. Der Text wurde höchstwahrscheinlich als Punkt 1 im Wochentelex 19/91 vom 6. Mai 1991 versendet. An den Gesprächen im Landgut Lohn nahmen von deutscher Seite u. a. Aussenminister Hans-Dietrich Genscher sowie der deutsche Botschafter in Bern, Wolfram Dufner, teil. Auf Schweizer Seite wurde Bundesrat Felber u. a. vom schweizerischen Botschafter in Bonn, Alfred Hohl, vom Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, sowie von diversen Abteilungsleitern des EDA begleitet. Die Liste der Gesprächsteilnehmenden befindet sich im Referenzdossier. Bundesrat Felber informierte den Bundesrat bereits an der Sitzung vom 1. Mai 1991 über den Besuch Genschers in Bern, vgl. das BR-Beschlussprot. II der 15. Sitzung vom 1. Mai 1991, dodis.ch/57721.*
 - 2 *Im Hinblick auf den Besuch verfasste Botschafter Hohl einen politischen Bericht zur Aussenpolitik Genschers, vgl. dodis.ch/57927.*

Dodis



wicklungen in Ost- und Mitteleuropa und die europäische Architektur zur Sprache. Gestreift wurde kurz der Nahe Osten, während angesichts der ausgezeichneten Beziehungen unter dem Stichwort «Bilaterales» beidseits nichts aktiv vorgebracht wurde.

1. EG/EWR³

BRF [*Bundesrat Felber*] gibt einleitend in grosser Offenheit seiner Besorgnis, ja seinem Unmut über die Entwicklung der EWR-Verhandlungen Ausdruck. Die Schweiz fühle sich nach der Einladung Delors' zu Verhandlungen unter gleichberechtigten Partnern im Lichte der ständig höher geschraubten Forderungen der EG und der grossen Konzessionen der EFTA-Länder zusehends hinters Licht geführt. Eine Satellisierung ohne institutionellen Mitentscheid könne dem Schweizer Volk nicht verkauft werden. Die Schweiz befinde sich in einem schwierigen Dilemma. Einerseits will der Bundesrat den EWR zu Ende verhandeln, er kann aber andererseits keine Unterzeichnung garantieren.⁴ Angesichts der durch die Haltung anderer EFTA-Staaten eingetretenen Schwächung der Position möchte der Bundesrat die Sache der EFTA-Länder nicht noch weiter schmälern.⁵ Im übrigen sei es so, dass Schweden und Österreich sich über ein allfälliges EG-Beitritts-gesuch der Schweiz nicht begeistert zeigen würden, da sie befürchten, dadurch würden die Beitrittsverhandlungen verlangsamt. Dem Bundesrat schweben verschiedene Möglichkeiten vor: 1) Unterzeichnung mit gleichzeitigem Beitritts-gesuch, 2) Einschluss einer Beitrittsklausel im EWR-Vertrag, 3) Verzicht auf EWR und direktes Anpeilen der EG-Mitgliedschaft.⁶ Die letzte Variante sei insofern gefährlich, als die Verhandlungen wieder ganz von vorne beginnen und als die Bevölkerung nach den schlechten Erfahrungen mit den EWR-Verhandlungen einer Integration skeptisch gegenüberstehe. Die öffentliche Meinung lege das Scherwergewicht eben auf die Dinge, die nicht gut funktionieren. Der Bundesrat muss aber in unserem politischen System mit der Öffentlichkeit arbeiten. Eine EWR-Ab-lehnung durch das Volk stelle auch einen EG-Beitritt in Frage, obwohl die sich abzeichnenden föderalen Strukturen vielversprechend seien. Der schweizerische Alleingang wäre jedenfalls die schlechteste Lösung.⁷

In Ergänzung dazu betont Staatssekretär Blankart (B), dass die EWR-Verhandlungen in der Tat vollständig blockiert seien, da die EG nicht bereit sei, die EFTA-Staaten als gleichberechtigte Partner anzuerkennen. Der EWR sei in dieser Form als Konzept verfehlt und für die Schweiz unakzeptierbar. Als Ausweidlösung habe die Schweiz daher in Brüssel informell einen sogenannten «EWR-light»⁸ getestet, wo das gemeinsame Gericht als Schlussstein wegfalle und mittels sechs paralleler bilateraler Verträge für eine gewisse Zeit die wichtigsten Elemente festgeschrieben

3 Vgl. dazu das für den Besuch verfasste Vorbereitungsdokument zu den EWR-Verhandlungen, dodis.ch/58624.

4 Vgl. dazu auch die Diskussion an der 16. Sitzung des Bundesrats vom 8. Mai 1991, DDS 1991, Dok. 20, dodis.ch/57748.

5 Vgl. dazu auch die Diskussion an der 7. Sitzung des Bundesrats vom 27. Februar 1991, dodis.ch/57719.

6 Für die Diskussion der verschiedenen Möglichkeiten im Bundesrat vgl. DDS 1991, Dok. 13, dodis.ch/57331 und das BR-Prot. Nr. 742 vom 17. April 1991, dodis.ch/57821.

7 Zur drohenden Isolation der Schweiz in Europa vgl. dodis.ch/57539.

8 Vgl. dazu dodis.ch/58252.

würden.⁹ Nach einigen Jahren würde dann weiterverhandelt. Zwar bringe dieses System einen gewissen Homogenitätsverlust, sei aber weniger satellisierend. Es bringe eine Annäherung an die EG in zwei Schritten und ermögliche eine längere und vertiefere Auseinandersetzung auch mit der Politischen Union. Zudem sei es keine völkerrechtliche Verbriefung der Ungleichheit der Partner und es bestehe kein Zwang zur künftigen Übernahme von EG-Recht ohne jegliche Mitentscheidung. B[lankart] sieht innerhalb der EG-Kommission gewisse Sympathien für die neue Idee und bittet G[enscher] um wohlwollende Prüfung.

In seiner Replik meint G[enscher] – unter Anerkennung der Schwierigkeiten der Schweiz, die sich historisch erklären lassen –, Delors würde heute seine Rede von Januar 1989¹⁰ angesichts der seitherigen Entwicklungen nicht mehr so halten. Pragmatisches Angehen der Probleme erleichtere Lösungen. Die Zurückhaltung der EG in Sachen Mitbestimmung im EWR komme aus der Erkenntnis der bereits heute in der EG eingetretenen Unpraktikabilität der Entscheidungsmechanismen. Diese müssten grundlegend gestrafft werden. Die BRD wolle keinen Rückschlag im Verhältnis Schweiz–EG. Insofern würden alle neuen Ideen geprüft, die die Integration der Schweiz den Schweizern besser verkäuflich mache. Es liege im Interesse der BRD als wichtiger Nachbar, dass die Schweiz sich Europa zubewege. Die Geschwindigkeit und Intensität des europäischen Einigungsprozesses – zu dem die Vereinigung der beiden deutschen Staaten hinzugekommen sei¹¹ – habe den Point of no return bereits passiert. Dies gelte auch für die Politische Union. Auch die Schweiz könne sich dieser Dynamik nicht entziehen. In diesem Umfeld müsse die Schweiz entscheiden, was in ihrem besten Interesse liege. Die BRD möchte der Schweiz den Weg so weit wie möglich erleichtern und einen Entscheid ermöglichen. Je mutiger dieser ausfalle, desto mehr Einfluss werde die Schweiz auf die Entwicklung in Europa haben. Als EG-Mitglied kann man nicht Satellit sein. Nur als Mitglied können die eigenen nationalen Interessen optimal zur Geltung gebracht werden.

Zur *Politischen Union*¹² meint G[enscher], sie werde ohne Zweifel verwirklicht werden, und schon Ende 1991 werde man grosse Fortschritte sehen können. Einzig die gemeinsame Verteidigungspolitik sei wegen des Verhältnisses zur NATO ungeklärt.¹³ Eine institutionelle Inanspruchnahme der WEU würde eine Verteidigungsgemeinschaft erleichtern. Nicht-NATO-Mitglieder hätten leichteren Zugang zur EG, wenn diese Domäne beiseite gelassen werde. Dem Problem der Neutralität innerhalb der Politischen Union werde gebührende Aufmerksamkeit geschenkt.¹⁴ Gerade die mögliche Verankerung der Sicherheitspolitik in der WEU würde es den Neutralen, darunter dem EG-Mitglied Irland sowie später allenfalls Polen, der CSFR und Ungarn, erlauben mitzumachen.

9 Vgl. dazu dodis.ch/58263.

10 Vgl. dazu dodis.ch/56513.

11 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Deutsche Wiedervereinigung, dodis.ch/T1675.

12 Vgl. dazu das Vorbereitungsdokument zur Politischen Union, dodis.ch/58625.

13 Vgl. dazu auch die Informationsnotiz des Vorstehers des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, über seinen Besuch beim deutschen Verteidigungsminister Gerhard Stoltenberg vom 26. und 27. August 1991, dodis.ch/55753.

14 Zu den Schweizer Überlegungen zur Neutralität im Rahmen der europäischen Integration vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1981.

2. Mittel- und Osteuropa / europäische Architektur¹⁵

G[enscher] betont, dass die früheren Satellitenstaaten der UdSSR schnell EG-Mitglieder werden wollen. Die BRD stehe diesen Bestrebungen positiv gegenüber. Die EG müsse diesen Staaten konkrete Mitgliedsperspektiven eröffnen. Nur so können die Regierungen den Völkern die wirtschaftlichen Durststrecken verkaufen: Der schwere Weg führe geradewegs in die EG. Für die BRD stehe aber bei allen Überlegungen mit im Vordergrund: wie reagiert die UdSSR auf diese Entwicklungen? G[enscher] meint, Moskau werde sich wegen der EG-Mitgliedschaft dieser Länder nicht bedroht fühlen, und es sehe fast so aus, dass sie der UdSSR sogar lieb sei. Damit werde nämlich die EG-Stabilitätszone direkt bis an die Westgrenze der UdSSR heranreichen. Anders verhält es sich mit allfälligen NATO-Beitrittswünschen der kleineren osteuropäischen Länder. Dies würde Moskau doch stark irritieren, was in niemandes Interesse sei. Daher habe er, G[enscher], am 11. April anlässlich seines Besuches in der CSFR mit Aussenminister Dienstbier zehn sogenannte «Prager Thesen» entwickelt. Zentral darin sind für G[enscher], neben der Öffnung der EG für die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa, die Einbindung der Sowjetunion als gleichberechtigter Partner in einer europäischen Friedensordnung sowie die sicherheitspolitische Eingliederung Osteuropas in gesamteuropäische Institutionen (also nicht NATO). Polen, Ungarn und die CSFR würden dabei als Bindeglied nach Osten fungieren. Des weiteren ist für G[enscher] wichtig, dass im Rahmen der Berliner KSZE-Aussenministerkonferenz¹⁶ ein wichtiger Schritt hin zur europäischen Sicherheitsstruktur gemacht werden kann, z. B. in Form einer handlungsfähigen operativen Stelle (Konfliktverhütungszentrum). Zusammen mit der EG und der NATO ergäbe dies eine gesamteuropäische Struktur. Gemäss G[enscher] erleichtert die Philosophie der «Prager Thesen» auch die Lösung des unruhigen Prozesses in der UdSSR selber. Für Moskau sei es sehr wichtig, dass für Polen und die CSFR befriedigende sicherheitspolitische Einbindungen ausserhalb der NATO gefunden werden, sonst sei die Angst zu gross, dass aus der Union austretende Sowjetrepubliken sich ebenfalls der NATO anschliessen wollten. Dies würde die UdSSR niemals akzeptieren. G[enscher] glaubt, dass mit etwas europäischer Phantasie viel erreicht werden könne.

BRF [Bundesrat Felber] seinerseits erläutert die Haltung der Schweiz zur Institutionalisierung der KSZE.¹⁷ Im Bereich der Menschenrechte sieht er eine Rolle des Europarates bei der Überwachung.¹⁸ Zum Konfliktverhütungszentrum gibt er kund, dass die Schweiz für die Einberufung des Dringlichkeitsmechanismus nicht auf einem Quorum von $\frac{2}{3}$ beharre, sondern eine Zahl von 3–4 Ländern für genügend erachte. Beide Seiten sind sich darüber einig, dass die Berliner

15 Vgl. dazu das für den Besuch verfasste Vorbereitungsdokument zur europäischen Architektur, dodis.ch/58622.

16 Zum Berliner Treffen des KSZE-Rats vgl. dodis.ch/58117. Zum KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten vom 1. bis 19. Juli 1991 in Genf vgl. DDS 1991, Dok. 50, dodis.ch/58114 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1875.

17 Vgl. dazu auch das Schreiben von Bundesrat Felber an Aussenminister Dienstbier vom 9. Dezember 1991, dodis.ch/58115. Zur Rolle der KSZE in der neuen europäischen Architektur – auch im Verhältnis zur schweizerischen Neutralität – vgl. auch DDS 1991, Dok. 46, dodis.ch/58731. Vgl. weiter das für den Besuch verfasste Vorbereitungsdokument zu KSZE-Fragen, dodis.ch/58627.

18 Zur neuen Rolle des Europarats vgl. DDS 1991, Dok. 57, dodis.ch/58669.



Der deutsche Aussenminister, Hans-Dietrich Genscher, (links) mit Bundesrat René Felber auf dem Landgut Lohn bei Bern. Im Hintergrund (mit Brille) der Chef des Politischen Sekretariats des EDA, Botschafter Guy Ducrey, dodis.ch/60341 (CH-SNM LM-179445.3).

Konferenz spontan und effizient sein müsse, ohne langatmige und repetitive Vorträge der Minister.

Zum *Verhältnis USA–UdSSR* meint G[enscher], es sei für die politische Führung in Moskau von prioritärer Bedeutung. So habe sie nun Gegensteuer gegeben, um die Versuche der Militärs, das CFE-I-Abkommen zu sabotieren, zu neutralisieren. Eine Verständigung und damit Ratifizierung des Abkommens sollte erreicht werden können. Gorbatschow liege es sehr daran, den Eindruck der Kooperationsfähigkeit zu erhalten. Auf Fragen, wie lange sich der sowjetische Präsident noch an der Macht halten könne, pflege er nicht zu antworten. Es sei ja durchaus unüblich, dass das Ausland über die Amtsdauer einer Regierung spekuliere. In jedem Fall sei Gorbatschow berechenbarer als Jelzin. In Bezug auf die *Hilfe für ost- und mitteleuropäische Staaten*¹⁹ sind sich beide Minister einig, dass die Koordinationsfunktion der Gruppe der 24 wenig effektiv ist; Verbesserungen sind notwendig.²⁰

¹⁹ Zur schweizerischen Hilfe vgl. DDS 1991, Dok. 35, dodis.ch/57522 sowie die thematische Zusammenstellung Hilfe für die Länder Osteuropas, dodis.ch/T1676.

²⁰ Für eine Einschätzung zur G-24 des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vgl. dodis.ch/58183.

Kurz wird noch die Frage der *Ost-West-Migration* gestreift.²¹ Für die BRD gibt es noch keine Probleme. In der UdSSR lebten etwa 2 Millionen ausreisewillige Deutsche, die keinerlei offiziellen Minderheitenstatus hätten. Anscheinend zeige sich Gorbatschow in dieser Hinsicht heute etwas flexibler, was die Vertreter dieser Deutschen bewogen habe, im Wolgagebiet die Gründung einer kleinen «deutschen Republik» zu planen. Diese soll Ausdruck der eigenen Identität sein und politisch ein Signal geben, dass die Deutschen in der UdSSR erwünscht seien. Damit solle die Auswanderung der Deutschen unterbunden werden. Bis jetzt möchten aber bloss etwa 100 000 Personen innerhalb der UdSSR umsiedeln. In Bezug auf die *jüdische Auswanderung aus der UdSSR* befindet sich die BRD in einer schwierigen Situation. Viele Juden wollten nach Deutschland, was vom jüdischen Zentralrat in der BRD warm befürwortet wird, ebenso von den arabischen Staaten, welche dadurch die Einwanderungswelle in Israel reduziert sehen. Andererseits wehrt sich Israel gegen die jüdische Auswanderung in die BRD und propagiert eine Emigration ins Heilige Land. Aus der CSFR und aus Polen vermeldet die BRD keine Flüchtlinge.

3. Naher Osten

BRF [*Bundesrat Felber*] fasst kurz seine Eindrücke und Gespräche in Teheran und Ankara zusammen,²² wobei er besonders den Willen der iranischen Führung betont, sich vorsichtig gegenüber den USA zu öffnen. In Bezug auf die iranische Haltung zum Irak meint BRF, sie sei etwas paradox. Einerseits werde von den Alliierten verlangt, sie dürften den Irak nicht auseinanderfallen lassen, andererseits werde den Alliierten aber die Schuld an der Machterhaltung Saddam Husseins gegeben.²³ *G[enscher]* hält Irans Öffnungsabsicht für gut. Das Land könne viel Goodwill gewinnen, wenn es im Libanon alle seine Möglichkeiten zur Geiselnbefreiung ausschöpfe.²⁴ Iran müsse in die Friedensordnung einbezogen werden. Überhaupt sei die Regierung in Teheran vernünftig und weitsichtig, wobei davon ausgegangen werden müsse, dass der Iran noch lange eine islamische Republik bleiben werde.

4. Bilaterales²⁵

Angesichts der ausgezeichneten und ungetrübten Beziehungen wurde in beidseitigem Einvernehmen beschlossen, nichts aktiv aufzugreifen, sondern, falls gewünscht, kommentarlos dem zuständigen Delegationsmitglied Aide-mémoires abzugeben. Im Einverständnis mit dem Departementschef hat die schweizerische Seite davon Gebrauch gemacht und dem Referatsleiter Schweiz im Auswärtigen Amt, H. Nestroy, sechs Memoranden überreicht, die dieser zur beförderlichen Behandlung gerne entgegennahm. Im Einzelnen handelte es sich um folgende Themen: 1) Abkommen zwischen der Schweiz und der BRD über Äquivalenzen

21 Vgl. dazu das für den Besuch verfasste Vorbereitungsdokument zu internationaler Flüchtlingspolitik und Ost-West-Migration, dodis.ch/58628.

22 Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 11, dodis.ch/57361.

23 Vgl. dazu dodis.ch/59664.

24 Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 33, dodis.ch/58395 sowie die thematische Zusammenstellung Operation «Grand Nettoyage» (1990–1991), dodis.ch/T1956.

25 Vgl. dazu das Vorbereitungsdokument zu den bilateralen Beziehungen, dodis.ch/58629.

im Bereich des höheren Bildungswesens (EDI BBW); 2) Berufliche Vorsorge für Hochschullehrer aus der BRD bei Berufungen in der Schweiz (EDI BBW); 3) Stärkung der Handlungsfähigkeit der Rheinzentalkommission (EDA DV); 4) Verhandlungen zwischen der EG und den EFTA-Staaten über ein Luftverkehrsabkommen (EVED BAZL); 5) Frequenzkoordination Schweiz–BRD betreffend den Sender Wittoh (EVED GS); 6. EFTA-Arbeitspapier über das geistige Eigentum im EWR (EJPD BAGE).²⁶

Beide Minister betonen zum Schluss die Nützlichkeit des Gedankenaustausches, und G[enscher] unterstreicht nochmals das grosse Interesse der BRD, der Schweiz deren Europaentscheid zu erleichtern. G[enscher] lädt BRF [Bundesrat Felber] zu einem Gegenbesuch in die BRD ein, der an einem Ort in den neuen Bundesländern organisiert werden wird.²⁷ Im übrigen bestätigt G[enscher] seine Anwesenheit anlässlich des Tages der internationalen Beziehungen am 14. Juni. Er freue sich und fühle sich als Hauptredner geehrt.²⁸

²⁶ Für die sechs Aide-mémoires vgl. dodis.ch/58620.

²⁷ Der nächste offizielle Arbeitsbesuch eines EDA-Vorstehers wurde am 25. Juni 1993 von Bundesrat Felbers Nachfolger als Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, bei seinem deutschen Kollegen Klaus Kinkel in Bonn wahrgenommen.

²⁸ Vgl. dazu die Rede des Bundesministers des Auswärtigen Hans-Dietrich Genscher anlässlich der 700. Jahrfeier der Schweiz am 14.6.1991 in Bern, dodis.ch/59056.