



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT
DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

Bern, den 3. April 1954.

s.B.31.A.0.2.
p.B.15.11.A.2. - DP.

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse

Vertraulich

A n d e n B u n d e s r a t

Schutz der Schweizer Interessen
in Ostdeutschland; Aufnahme gewisser
de facto Beziehungen mit der DDR

I.

Vor seiner Abreise aus Berlin wurde dem bisherigen Chef der dortigen schweizerischen Delegation zu verstehen gegeben, dass die Behörden in der deutschen Ostzone daran interessiert wären, mit den zuständigen schweizerischen Regierungsstellen einen modus vivendi zu finden, der es ermöglichen würde, in höherem Masse als bisher die schweizerischen Interessen in der DDR wahrzunehmen; die letztere wäre geneigt, dem schweizerischen Wunsche nach einem besseren Schutz ihrer Staatsangehörigen in der DDR Rechnung zu tragen, vorausgesetzt, dass die Schweiz ihrerseits eine de facto Lösung fände für das vermehrte Handelsbedürfnis der DDR mit unseren Firmen. Es würde sich dabei, wie die Sondierungen ergeben haben, um den Abschluss eines Handelsabkommens auf Regierungsebene und vielleicht die Eröffnung einer offiziellen oder offiziösen Handelsvertretung der DDR in Zürich handeln.

II.

Die Frage einer Aufnahme gewisser Beziehungen mit der DDR hat den Bundesrat schon wiederholt beschäftigt; zuletzt am 17. März 1952, als er auf Antrag des Volkswirtschaftsdepartements und im Einvernehmen mit dem Politischen Departement eine Delegation mit der Aufgabe betraute, Wirtschaftsverhandlungen anzubahnen, anlässlich welcher auch die Frage des besseren Schutzes schweizerischer Personen- und Vermögensinteressen erörtert werden sollte. Diese Unterredungen wurden im Februar 1952 in Berlin abgehalten. Während über rein wirtschaftliche Fragen eine Einigung möglich war, konnten die Probleme des Personen- und Interessenschutzes nicht gelöst werden. Ihre Regelung scheiterte an den Forderungen der ostdeutschen Verhandlungspartner, die auf den Austausch von eigentlichen diplomatischen Missionen, also auf volle diplomatische Anerkennung abzielten. Die schweizerische Delegation war vom



- 2 -

Bundesrat nicht ermächtigt, derart weitgehende Konzessionen zu machen. Sie schlug statt dessen den Austausch von Handelsvertretungen vor, die gleichzeitig die Befugnis haben würden, sich zu Gunsten der ihnen unterstellten eigenen Landsleute zu verwenden. Diese Lösung wurde indessen von den Vertretern der DDR damals als ungenügend bezeichnet. Die Verhandlungen mussten ohne Ergebnis abgebrochen werden.

III.

Die eingangs erwähnten Zusicherungen der ostdeutschen Regierungsstellen lassen darauf schliessen, dass ihrerseits die Bereitschaft nunmehr vorhanden wäre, sich den von uns seinerzeit angebotenen Bedingungen zu unterziehen. Die Ermächtigung, unter diesen Bedingungen mit der DDR in Beziehung zu treten, wurde dem Politischen Departement schon durch BRB vom 10.12.1951 erteilt. Im damaligen Antrag wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Aufnahme von Beziehungen völkerrechtlich unbedenklich wäre. Es stellt sich indessen die Frage, ob der heutige Zeitpunkt richtig gewählt ist und ob seitens der Eidgenossenschaft immer noch ein genügendes Interesse an der Erschliessung solcher Beziehungen besteht.

Das EPD glaubt, die zweite Frage vorbehaltslos bejahen zu können. Auf dem Gebiete der DDR befinden sich im gegenwärtigen Zeitpunkt immer noch ungefähr 3400 Schweizerbürger (wovon ca. 320 schweizerisch-deutsche Doppelbürger). Die materiellen Schweizer Interessen in Ostdeutschland (Grundeigentum, Bankguthaben, usw.), deren Gesamtwert auf ca. 200 Mio. sFr. veranschlagt werden kann, entbehren des Schutzes, da die privaten Rechtsträger regelmässig für die Geltendmachung ihrer Ansprüche auf den "diplomatischen Weg" verwiesen werden, der ihnen mangels irgendwelcher Abmachungen zwischen der Schweiz und der DDR ja gar nicht zur Verfügung steht. Die Wahrung schweizerischer Interessen in Bezug auf finanzielle Unterstützung der Kolonienmitglieder, Verteilung von Lebensmitteln, Heimschaffung, usw. ist, seit zu Beginn des Jahres 1953 das Ostberliner Büro der schweizerischen Delegation auf ostdeutschen Druck hin geschlossen werden musste, nur noch in sehr beschränktem Umfange möglich und hängt im Grunde genommen völlig von der blossen Duldung durch die Behörden der DDR ab.

Wie aus Vorstehendem erhellt, stehen für die Schweiz die Betreuung ihrer Kolonie und die Wahrung der persönlichen und finanziellen Interessen ihrer Landsleute im ostdeutschen Gebiet im Vordergrund. Immerhin könnten auch gewisse Handelsinteressen entwickelt werden; insbesondere scheint ein Markt für Produkte der Landwirtschaft zu bestehen, deren Absatz im allgemeinen auf Schwierigkeiten stösst (Fruchtkonzentrate, Wein, Käse, u.dgl.).

Zur ersten oben aufgeworfenen Frage ist zu sagen, dass im heutigen Zeitpunkt insofern die Voraussetzungen für die Aufnahme von Beziehungen gegeben sind, als der Ausgang der Berliner Konferenz und die vor einigen Tagen ausgesprochene sowjetrussische Anerkennung der formellen Souveränität Ostdeutschlands mit aller

Deutlichkeit gezeigt haben, dass die Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands, unvorausehbare Veränderungen der politischen Gesamtsituation vorbehalten, wohl noch auf lange Jahre hinaus ein Ding der Unmöglichkeit sein wird. Wenn bisher davon abgesehen wurde, die schweizerische Anerkennung de jure der Bundesrepublik Deutschland durch eine Aufnahme von Beziehungen mit der ostdeutschen demokratischen Republik zu ergänzen, so u.a. deshalb weil die Trennung der beiden Teile Deutschlands in guten Treuen als ein bloss sehr vorübergehendes Provisorium betrachtet werden musste. Das Ergebnis der Viermächtekonferenz zwingt zu einer Revision dieser Ansicht. Völkerrechtlich bedeutet die Aufnahme von de facto Beziehungen keine Anerkennung der Zweiteilung Deutschlands, vielmehr ist diese Form gerade dann üblich, wenn eine völkerrechtliche Anerkennung nicht tunlich ist. Der Wechsel in der Leitung der schweizerischen Delegation liefert im übrigen einen geeigneten Zeitpunkt, um die seinerzeit erfolglos gebliebenen Diskussionen wieder aufzunehmen.

Von andern westlichen Staaten hat bisher bloss Finnland mit der DDR einen Austausch von Handelsvertretungen vorgenommen. Auch hier ist keine Anerkennung ausgesprochen worden; im Gegenteil haben die finnischen Unterhändler während der Verhandlungen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Abschluss eines Abkommens, trotzdem er auf Regierungsebene erfolgte, keine formelle Anerkennung der DDR bedeuten könne. Die finnische Handelsmission scheint übrigens ebenfalls mit Kompetenzen ausgestattet zu sein, die über die Bedürfnisse des reinen Handelsverkehrs hinausgehen.

Es darf andererseits nicht übersehen werden, dass die Aufnahme von Beziehungen mit den ostdeutschen Behörden voraussichtlich in der Bundesrepublik mit einigermaßen gemischten Gefühlen aufgenommen werden dürfte. Dies vor allem deshalb, weil man in Bonn gegenüber jeder Aktion, die auch nur indirekt der bestehenden Spaltung Deutschlands Vorschub zu leisten scheint, besonders empfindlich ist. Der Gesandte der Bundesrepublik in Bern, hierzu befragt, hat immerhin der Idee eines Austausches von Handelsvertretungen keinen Widerstand irgendwelcher Art entgegengesetzt, sondern vielmehr darauf hingewiesen, dass der Schweiz wohl nicht vorenthalten werden könne, was der Bundesrepublik selbst eingeräumt sei. In dieser Beziehung ist zu bemerken, dass die westdeutsche Regierung in Bonn allerdings sehr sorgfältig darauf bedacht ist, jede Handlung zu unterlassen, die als Anerkennung der DDR ausgelegt werden könnte, andererseits aber es sich angelegen sein lässt, den Waren- und Warenzahlungsverkehr mit der DDR zu pflegen und zu fördern. Auf diesem Gebiet sollte sie also auch ein gewisses Verständnis für andere Staaten aufbringen können. In den Jahren 1950/51 hatten die westlichen Mächte die Haltung eingenommen, dass eine de jure oder de facto Anerkennung der DDR unbedingt zu vermeiden sei und dass unumgängliche Kontakte nur für technische Fragen und auf niedrigstmöglicher administrativer Ebene aufgenommen werden sollten. Seit jener Zeit haben sie selbst auf dem Handelssektor faktische Beziehungen aufgenommen, wobei sie sich meistens privater Organisationen bedienen. Es sollte deshalb möglich sein, eine Anknüpfung von tatsächlichen Beziehungen, wie sie hier vorgesehen

ist, verständlich zu machen, namentlich wenn auf die wesentlichen Interessen rechtlicher und humanitärer Art verwiesen wird, die bei unserer verhältnismässig zahlreichen Schweizerkolonie in Ostdeutschland zu betreuen sind.

Es darf schlussendlich nicht ausser acht gelassen werden, dass für eine Wiederaufnahme des Gesprächs mit den ostdeutschen Stellen gegenwärtig eine günstige Ausgangslage besteht. Die DDR scheint im Rahmen der Tendenzen, die allgemein in den Ländern der sowjetrussischen Einflusssphäre in Erscheinung treten, auf eine Erweiterung ihres Handelsaustausches bedacht zu sein. Dies führt zu einer verhältnismässig aufgeschlossenen Haltung nach aussen, während bekanntlich im Innern der Republik die Zügel der Ordnung in der letzten Zeit ständig straffer angezogen worden sind. Würde die gegenwärtige Sachlage nicht ausgenützt, so dürften voraussichtlich mehr und mehr Schwierigkeiten auch für die Schweizer Kolonie auftreten; für ihre Behebung würden aber alsdann keine offiziellen oder offiziösen Aktionsmöglichkeiten bestehen.

IV.

Einer Aufnahme von de facto Beziehungen zu Ostdeutschland sind sehr enge Grenzen aufzuerlegen. Die Verhandlung mit den Vertretern der DDR dürfte im äussersten Fall nur zum gegenseitigen Austausch von Handelsvertretungen führen, wobei zu verlangen wäre, dass die schweizerische Vertretung, der wenn möglich die Verbindung mit der schweizerischen Delegation in Berlin eingeräumt werden sollte, auch zum Schutze der persönlichen und Vermögensinteressen ihrer Landsleute ermächtigt wird. Allenfalls wäre als Gegenleistung der ostdeutschen Handelsvertretung die Kompetenz einzuräumen, Visa zu erteilen und in Einzelfällen ostdeutsche Pässe zu verlängern und auszustellen. Eine eigentliche Betreuung der deutschen Kolonie in der Schweiz wäre ihr dagegen zu untersagen.

V.

Wie oben unter II erwähnt, scheiterten die Verhandlungen des Jahres 1952 an dem Umstand, dass keine Verständigung über die Form des gegenseitigen Austausches von Vertretungen gefunden werden konnte. Eine Wiederholung der damaligen Vorgänge sollte unbedingt und könnte am besten dadurch vermieden werden, dass zunächst auf dem Wege von Präliminarverhandlungen versucht wird, sich über die Art der auszutauschenden Vertretungen, über ihre Kompetenzen, über die ihnen gegenseitig einzuräumenden Privilegien, usw. zu einigen; erst wenn eine solche grundsätzliche Verständigung erzielt ist, wären Verhandlungen über ein Handelsabkommen zu führen, in deren Rahmen auch die Frage des Vertretungsaustausches endgültig geregelt würde. Dieses procedere erscheint rationell und zweckmässig. Die Behörden der DDR wären bereit, ihm zuzustimmen. Die Anwesenheit einer ostdeutschen Delegation bei den demnächst in Genf abzuhalten-

- 5 -

den Wirtschaftsverhandlungen würde es übrigens ermöglichen, das eingeleitete Gespräch unter günstigen Voraussetzungen im eigenen Lande fortzusetzen.

Gestützt auf das Vorstehende beehrt sich das Politische Departement, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n:

- 1) Das Politische Departement sei zu ermächtigen, mit den hierzu befugten Vertretern der DDR Präliminarverhandlungen im Sinne der vorstehenden Ausführungen zu führen mit dem Zweck, über die gegenseitigen Bedingungen eines Austausches offiziöser oder offizieller Handelsvertretungen Klarheit zu schaffen; das Departement ist jedoch nach wie vor nicht ermächtigt, die Aufnahme eigentlicher diplomatischer Beziehungen in Aussicht zu stellen;
- 2) das Politische Departement sei einzuladen, zu gegebener Zeit über das Ergebnis der Besprechungen Bericht zu erstatten und gegebenenfalls im Einverständnis mit dem EVD die Einleitung von Handelsvertragsverhandlungen und die Ernennung einer schweizerischen Verhandlungsdelegation zu beantragen.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

sig. Petitpierre

Protokollauszug, in je drei Exemplaren, an das Politische Departement und an das Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung).