

E 2001(E)1967/113/152
[DoDiS-7360]

Interne Notiz des Politischen Departements¹

UNSERE BEZIEHUNGEN ZU WEST- UND OSTDEUTSCHLAND

OT

Bern, 28. Oktober 1949

1. Westdeutschland

Durch das Inkrafttreten der Bundesverfassung, die Wahl des Bundespräsidenten und die Bestellung einer verantwortlichen Regierung ist kürzlich die Westdeutsche Bundesrepublik geschaffen worden. Diese Bundesrepublik hat zwar die Merkmale eines Staates, es fehlen ihr aber die Attribute der Souveränität. Ihre Handlungsfreiheit wird durch das Besetzungsstatut beschränkt, durch das sich die Besetzungsmächte die Ausübung der obersten Gewalt ausdrücklich vorbehalten. Die nach aussen sichtbarste Einschränkung der Souveränität liegt auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen. Die Führung der auswärtigen Angelegenheiten sowie die Kontrolle über den Aussenhandel und den Devisenverkehr bleiben den Besetzungsmächten vorbehalten.

Welcher Gestalt die Beziehungen Westdeutschlands zur Aussenwelt unter Führung der alliierten Organe sind, wird in der «Charta of the Allied High Commission for Germany» näher umschrieben, die eine Vereinbarung der Regierungen Frankreichs, Grossbritanniens und der Vereinigten Staaten von

1. *Diese Notiz wurde von E. Bernath verfasst.*



Amerika darstellt und im Augenblick der Errichtung der Bundesrepublik in Kraft trat. Diese Charta regelt die Organisation der Alliierten Hohen Kommission und umschreibt ihre Aufgaben. Nach Artikel 8 der Charta soll «die notwendige Verbindung mit den Regierungen anderer besonders interessierter Staaten dadurch gesichert werden, dass diese Regierungen dem Rat der Hohen Kommission geeignete Missionen begeben, die auf Grund eines noch festzulegenden Verfahrens zu den untergeordneten Körperschaften der Hohen Kommission und zur deutschen Regierung Zutritt haben».

Unter Berufung auf diesen Artikel der Charta sind wir am 12. September im Auftrage der drei Hohen Kommissare von den alliierten Behörden in Westdeutschland schriftlich auf die Möglichkeit hingewiesen worden, bei der Alliierten Hohen Kommission eine mit der Wahrung unserer Interessen betraute Mission zu errichten². Wir wurden gleichzeitig gebeten, gegebenenfalls den Namen des Chefs dieser Mission bekannt zu geben.

Da, wie gesagt, die Westdeutsche Bundesrepublik in ihrer heutigen Form kein souveräner Staat ist und seine Beziehungen zum Ausland nicht von ihm, sondern durch die Alliierte Hohe Kommission geregelt werden, stellt sich die Frage einer Anerkennung Westdeutschlands ebensowenig wie die Frage der Aufnahme direkter diplomatischer Beziehungen, z. B. durch die Errichtung einer Gesandtschaft. Andererseits ist es selbstverständlich, dass wir die Geschehnisse an der Nordgrenze unseres Landes nicht ignorieren und die Vertretung unserer Interessen in diesem Gebiet nicht vernachlässigen dürfen. Wir würden uns durch eine solche Haltung selbst schaden und die Deutschen unnötigerweise vor den Kopf stossen. Es empfiehlt sich daher, von der Möglichkeit der Errichtung einer Mission bei der Alliierten Hohen Kommission Gebrauch zu machen. Welcher Art diese Mission in völkerrechtlichem Sinne sein wird, bleibt unbestimmt. Die Charta verwendet lediglich den Ausdruck «geeignete Mission» (appropriate mission). Sicher ist, dass es sich nicht um eine Militärmission handelt, wie diejenigen beim Alliierten Kontrollrat in Berlin, sondern um eine zivile Mission, wie dies dem zivilen Charakter der Alliierten Hohen Kommission für Westdeutschland entspricht. Die Mission dürfte vorwiegend diplomatischen Charakter haben.

Dem im wesentlichen undefinierten Charakter der Mission sollte ihre Bezeichnung Rechnung tragen. Ihr Name sollte sich so wenig wie möglich an bestehende Vorbilder anlehnen und deutlich die Zeichen einer ad hoc Schöpfung tragen. Es sollte jedenfalls ein Name gewählt werden, der keine Verwechslung mit einer Gesandtschaft zulässt. Es wird vorgeschlagen, die Vertretung in Anlehnung an Art. 8 der Charta «Schweizerische Mission in Bonn», «Mission suisse à Bonn», zu nennen. Diese Bezeichnung weicht in jeder Beziehung von der traditionellen Terminologie ab und ist inhaltlich so komplex, dass sie nach allen Richtungen, gegenüber den westlichen Alliierten, den Russen und den Deutschen unverfänglich erscheint.

Der Chef dieser Schweizerischen Mission in Bonn sollte einen Rang haben, der ihn seinen Kollegen gegenüber nicht in eine untergeordnete Position ge-

2. Vgl. das Schreiben von E. Stadelhofer an J.-A. Cuttat vom 13. September 1949. Nicht abgedruckt.

raten lässt. Es wäre für die Wahrung unserer Interessen falsch und müsste sich im Verkehr sowohl mit den alliierten wie mit den deutschen Behörden auswirken, wenn der Chef der Schweizerischen Mission eine geringere Stellung hätte, als seine Kollegen. Da wir Bericht erhielten, dass die meisten westeuropäischen Länder Diplomaten mit Ministerrang mit der Leitung ihrer Vertretung zu betrauen beabsichtigen, sollte auch der Chef der Schweizerischen Mission den Titel eines Ministers haben oder erhalten.

2. Ostdeutschland

Der Gründung der Westdeutschen Bundesrepublik folgte zu Anfang Oktober die Konstituierung der Deutschen Demokratischen Republik in der Ostzone. Wie zu erwarten war, sind dieser Deutschen Demokratischen Republik von der Sowjetregierung formell grössere Freiheiten und ihrer Regierung grössere Kompetenzen eingeräumt worden, als sie Staat und Regierung in Westdeutschland besitzen. Einzelheiten über die Art der zukünftigen Beziehungen der ostdeutschen Regierung zur sowjetischen Besatzungsmacht sind zwar noch nicht bekannt und auch hinsichtlich der Abgrenzung ihrer Kompetenzen in räumlicher und materieller Beziehung bestehen noch Unklarheiten, aber es zeigt sich doch jetzt schon deutlich, dass sie dem Ausland mit dem Anspruch der vollen oder nur in geringem Masse beschränkten Souveränität entgegentreten wird. Diese ergibt sich schon daraus, dass die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik einen eigenen Aussenminister hat, der offenbar befugt sein soll, die Beziehungen seiner Regierung zum Ausland selber zu regeln. Darüber hinaus beansprucht diese Regierung grundsätzlich für sich ganz Deutschland zu vertreten und für ganz Deutschland zu handeln.

Diese allerdings sehr theoretische Stellung der ostdeutschen Regierung macht uns die Gestaltung unserer zukünftigen Beziehungen zu der unter dem Einfluss Sowjetrusslands stehenden Zone ungleich schwerer als in Westdeutschland. Eine schweizerische Anerkennung der ostdeutschen Regierung in irgendwelcher Form kommt nicht in Frage, denn trotz des Anspruches der ostdeutschen Regierung, souverän zu sein und ganz Deutschland zu vertreten, ist doch das Bestehen zweier gleichermassen nur sehr beschränkt souveräner Regierungen eine Tatsache. Die Anerkennung einer der beiden Regierungen würde nicht nur allen Grundsätzen unserer Politik, sondern auch der seit Kriegsende vom Bundesrat vertretenen Auffassung eines ungeteilten Deutschland widersprechen.

Es ist aber dennoch wichtig, zum Schutze der noch recht zahlreichen Landsleute und der vielgestaltigen materiellen Interessen in der Ostzone³ dem Ausbau unserer Vertretung in diesem Gebiet unsere Aufmerksamkeit zu schenken. Von diesem Gesichtspunkt ausgehend schien es angezeigt, zunächst einmal unsere Delegation in Berlin zu verstärken und den seit dem Tode des Herrn

3. Zur Frage der schweizerischen Interessen in der DDR vgl. das Schreiben von F. Schnyder an A. Zehnder vom 31. Oktober 1951, E 2001(E)1967/113/193 (DoDiS-8011) sowie die Notiz von A. Rebsamen an A. Zehnder vom 21. Februar 1950, E 2001(E)1967/113/265 (DoDiS-7996).

von Diesbach verwaisten Posten eines Chefs der Delegation neu zu besetzen. Da uns bisher weder die Sowjetregierung noch die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik um eine Stellungnahme zu der Gründung des ostdeutschen Staates ersuchte, konnte der zum neuen Chef der Delegation Ernannte, Herr Legationsrat Schnyder, sich Ende letzter Woche noch nach Berlin begeben, ohne dass ein Agreement *[sic]* in irgendeiner Form für ihn verlangt zu werden brauchte. Herr Schnyder reiste lediglich mit den nötigen Visa der Sowjet-Militärverwaltung und der drei westlichen Besatzungsmächte. Er ist als Chef der Schweizerischen Delegation in Berlin zuständig für die Wahrung unserer Interessen in dem noch immer unter Viermächteverwaltung stehenden Grossberlin und in der Sowjet-Besetzungszone Deutschlands. Er hat daher den Auftrag, den Verkehr mit allen vier Besetzungsbehörden, d. h. sowohl mit den russischen wie mit den Behörden der westlichen Alliierten weiter zu pflegen. Er soll ferner versuchen, mit den ostdeutschen Behörden in Kontakt zu kommen, um wenn möglich mit diesen zu einer praktischen Zusammenarbeit zu gelangen, die ihm gestattet, die schweizerischen Interessen in der Ostzone zu verteidigen. Er soll sich dabei jedoch jeder Manifestation enthalten, die geeignet wäre, unsere politische Stellungnahme der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik gegenüber zu präjudizieren.

Bei der Erfüllung seiner Aufgabe wird ihm zustatten kommen, dass unsere Delegation sowohl unter der Leitung von Herrn von Diesbach wie auch nach dessen Tode den Kontakt mit den Sowjetbehörden und den ostdeutschen Verwaltungsbehörden besonders pflegte und dass die Delegation seit nahezu einem halben Jahr über Büroräume im Ostsektor verfügt, ohne deswegen ihren Sitz in dem in Westberlin gelegenen ehemaligen Gesandtschaftsgebäude aufzugeben. In Anbetracht der Tatsache, dass der grösste Teil der von der schweizerischen Vertretung in Berlin zu wahren Interessen in der Sowjetzone liegt, ergibt sich von selbst, dass sich das Schwergewicht ihrer Arbeit nach dem im Ostsektor gelegenen Büro verlegt.

Wie jeder junge Staat, wird natürlich auch die Deutsche Demokratische Republik aus Prestige Gründen Wert darauf legen, Beziehungen mit möglichst vielen Staaten anzuknüpfen. Es liegen Berichte vor, dass die ostdeutsche Regierung besonderen Wert auf enge Beziehungen zur Schweiz legt⁴. Wie sich diese Beziehungen entwickeln, wird in erster Linie davon abhängen, ob die ostdeutsche Regierung bereit ist, eine Lösung in dem oben skizzierten Rahmen zu finden, ohne die Errichtung einer für Ostdeutschland zuständigen schweizerischen Vertretung von einer Anerkennung in irgendeiner Form oder von der Einholung eines Agreements *[sic]* abhängig zu machen.

4. Vgl. Nr. 15 in diesem Band.