

Nicht an die **Presse**

50565

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT
DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

Bündeskanzlei

Eingang - 6. JUN. 1950

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponses.B.15.11.A.1.
s.B.15.11.A.2. - GP.

Bern, den 2. Juni 1950.

"Nicht für die Presse"
"ausgeteilt"VERTRAULICHA n d e n B u n d e s r a tBeziehungen zu Deutschland.*Das Polit. Dept. unterbreitet folgendem Bericht und Antrag;*

⁴ Vor 5 Jahren, wenige Tage vor Beendigung des Krieges in Europa, hat der Bundesrat zur Frage der Beziehungen der Schweiz zu Deutschland in grundsätzlicher Weise Stellung genommen. In seinem Beschluss vom 8. Mai 1945 hat er insbesondere festgestellt, dass die Reichsregierung zu bestehen aufgehört habe und dass daher der Fortbestand diplomatischer Beziehungen zwischen den beiden Ländern unmöglich geworden sei. Die rechtliche Situation wird im Antrag zu seinem Beschluss wie folgt umschrieben:

"Völkerrechtlich entsteht mit der Erklärung des Bundesrates, dass er keine offizielle Reichsregierung mehr anerkennt, für die Schweizerischen Behörden die Situation, dass das Reich zwar als Staat nicht verschwunden ist, aber keine Regierung mehr hat und damit als Völkerrechtssubjekt nicht mehr handlungsfähig ist. Die gegenseitigen offiziellen Beziehungen fallen dahin. Dagegen bleiben die schweizerisch-deutschen Verträge rechtlich weiter bestehen. Letzteres wäre auch der Fall, wenn die Alliierten ganz Deutschland besetzen und tatsächlich die frühere Staatsgewalt übernehmen und diese Uebernahme proklamieren. Denn die schweizerische Regierung müsste auch nach einer totalen Okkupation und einer entsprechenden Proklamation gegenüber die Auffassung vertreten, dass die Alliierten die frühere Staatsgewalt nur de facto übernommen haben, ohne Rechtsnachfolger des Reichs zu sein, und dass daher die Ausübung der Staatsgewalt durch die Alliierten keine rechtlichen Folgen gegenüber dem neutralen Ausland haben kann."

Der Bundesrat hielt damals also am Fortbestand Deutschlands als einheitlichen Staat fest.

In den ersten Jahren nach Kriegsende trugen diese Feststellungen den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung. Deutschland war nach aussen handlungsunfähig. Zur Wahrung der



- 2 -

schweizerischen Interessen und zur Regelung der sich stellenden Probleme bestand nur die Möglichkeit, an die einzelnen Besetzungsmächte zu gelangen, die de facto die höchste Gewalt ausübten. Die deutsche Einheit, soweit eine solche nach aussen in Erscheinung trat, wurde vom Alliierten Kontrollrat in Berlin verkörpert.

Erst die zunehmende Spannung zwischen West und Ost brachte insofern eine Aenderung der Lage, als nun die westlichen Alliierten und auch die Sowiet-Union darauf ausgingen, den Deutschen auf dem von ihnen besetzten Gebiet eine staatliche Organisation in derjenigen Form zu geben, die ihrem (demokratischen bzw. volksdemokratischen) Ideal entspricht. Diese Entwicklung führte schliesslich zur Konstituierung zweier nach ihrer politischen Konzeption vollkommen verschiedener Staatsgebilde auf dem Gebiet des alten Reiches.

Es stellt sich nun die Frage, ob die Stellungnahme des Bundesrates, wie sie in dem vor 5 Jahren gefassten Beschluss zum Ausdruck kommt, mit der heutigen Situation in Deutschland noch vereinbar ist. Eine Antwort auf diese Frage wird umso wichtiger, als je länger je mehr Probleme des zwischenstaatlichen Verkehrs auftauchen, die einer baldigen Regelung bedürfen. Ob und in welcher Form eine solche Regelung dieser Fragen Möglich ist, hängt aber weitgehend davon ab, wie man die gegenwärtige Lage Deutschlands vom völkerrechtlichen und vom politischen Standpunkt aus beurteilt.

Was zunächst die "Bundesrepublik Deutschland" (Westdeutschland) anbelangt, die im Herbst letzten Jahres auf dem von den drei Westmächten (Frankreich, Grossbritannien und Vereinigte Staaten von Amerika) besetzten Gebiet gegründet wurde, so hat sie zwar alle Merkmale eines Staates. Es fehlen ihr aber die Attribute der Souveränität. Ihre Handlungsfreiheit wird durch das Besetzungsstatut beschränkt; die oberste Gewalt liegt bei den Besetzungsmächten, die sie durch die Alliierte Hohe Kommission ausüben. Auch die Regelung der auswärtigen Beziehungen sowie die Kontrolle über den Aussenhandel und den Devisenverkehr ist der Hohen Kommission vorbehalten.

Schwerer ist die Stellung der von der Sowiet-Union geförderten "Deutschen Demokratischen Republik" (Ostdeutschland) zu definieren. Diese tritt bekanntlich mit dem Anspruch der vollen Souveränität auf, und sie ist gewillt, ihre Beziehungen mit dem Ausland selbst zu regeln. Tatsächlich ist jedoch auch die "Deutsche Demokratische Republik" nicht souverän, schon deswegen nicht, weil ihr Gebiet nach wie vor von den Sowiettruppen besetzt ist und weil keiner der ehemaligen Kriegführenden, auch die Sowiet-Union, einen Friedensvertrag mit ihr geschlossen hat.

Gross-Berlin steht theoretisch und in mancher Beziehung auch praktisch nach wie vor unter Viermächte-Verwaltung. Weder gehören die Westsektoren zur "Bundesrepublik Deutschland" noch der Ostsektor zur "Deutschen Demokratischen Republik".

Die beiden Staatsgebilde, die "Bundesrepublik Deutschland" und die "Deutsche Demokratische Republik", sind also nicht im Besitze der vollen Souveränität, und jedes übt seine Gewalt nur über einen Teil des ehemaligen Reichsgebietes aus. Sowohl Westdeutschland wie Ostdeutschland halten ferner am Gedanken der deutschen Einheit fest, wie dies offensichtlich auch dem Willen der Mehrheit des deutschen Volkes entspricht. Es gibt darum auch nur eine einheitliche deutsche Staatsangehörigkeit, die gewissermassen das rechtliche Band zwischen den beiden "Staaten" bildet. Die Situation lässt sich am ehesten mit derjenigen bei Bürgerkriegen vergleichen, nur mit dem Unterschied, dass keine der Parteien mit dem Anspruch der besseren Legitimität auftreten kann. Beide Parteien üben vielmehr, soweit ihre Befugnisse nicht durch die fremde Besetzung beschränkt sind, ihre Macht wie "Aufständische" über einen Teil des Staates aus, in dem sie eine neue aber provisorische Rechtsordnung schaffen. Daraus ergibt sich, dass vorläufig keine der Parteien als Rechtsnachfolger des "Deutschen Reiches" auftreten kann. Die rechtliche Einheit Deutschlands bleibt vielmehr gewahrt, so wie es ja dem Streben beider Parteien entspricht, sie auch faktisch wieder herzustellen.

Auch die westlichen Alliierten und die Sowjet-Union haben den Gedanken der Einheit nicht aufgegeben. Erst vor wenigen Tagen haben die Regierungen der Vereinigten Staaten, Grossbritanniens und Frankreichs der Sowjet-Union den Vorschlag gemacht, zur alten Viermächte-Verwaltung zurückzukehren, um in ganz Deutschland allgemeine Wahlen durchzuführen und auf dieser Grundlage eine einheitliche deutsche Regierung zu schaffen.

Bis dieses Ziel erreicht ist, wird die deutsche Einheit durch die alliierten Besetzungsmächte verkörpert, deren gemeinsames Organ, der Alliierte Kontrollrat, in Berlin ist. Er ist zwar seit langem zu keiner Plenarsitzung zusammengetreten, die Institution besteht aber weiter und unterhält eigene Dienststellen.

Aus dieser Darstellung der rechtlichen und politischen Situation ergibt sich, dass die Schweiz an ihrer im Bundesratsbeschluss vom Mai 1945 zum Ausdruck gebrachten Auffassung, Deutschland sei als einheitlicher Staat nicht untergegangen, festhalten sollte. Eine Anerkennung der Regierung der "Bundesrepublik Deutschland" und der "Deutschen Demokratischen Republik" ist beim gegenwärtigen Stand der Dinge nicht möglich. Wohl aber können tatsächliche Beziehungen zu den Behörden beider Staatsgebilde unterhalten werden, um die schweizerischen

Interessen in den von ihnen beherrschten Gebieten zu wahren und gemeinsame Frage zu regeln. Dabei muss jedoch darauf geachtet werden, dass der Verkehr mit den Behörden West- und Ostdeutschlands und die Regelung beide Parteien interessierender Fragen in Formen abgewickelt wird, aus denen keine Anerkennung de facto oder de jure abgeleitet werden kann.

Dies hat zur Folge, dass weder bei der Regierung der "Bundesrepublik Deutschland" noch bei derjenigen der "Deutschen Demokratischen Republik" Gesandtschaften errichtet werden können. Die Errichtung der Schweizerischen Diplomatischen Mission in Bonn war lediglich deswegen möglich, weil sie bei der Alliierten Hohen Kommission und nicht bei der westdeutschen Regierung akkreditiert wurde.

Es ist ferner ausgeschlossen, Staatsverträge mit dem west- und ostdeutschen Staate zu schliessen. Abmachungen irgendwelcher Art sollten vielmehr in eine solche Form gekleidet werden, die die politische Willensbildung Deutschland gegenüber nicht präjudiziert. Das einfachste ist, die durch Verhandlungen schweizerischer und deutscher Delegationen zustandekommenen Vereinbarungen durch einen Briefwechsel der Delegationschefs oder (in Westdeutschland) durch einen Notenaustausch zwischen der Schweizerischen Diplomatischen Mission und der Alliierten Hohen Kommission in Kraft zu setzen.

Die gleichen Erwägungen erschweren auch den Entscheid über die Zulassung von Konsulaten der beiden deutschen "Staaten" oder eines derselben in der Schweiz. Es ist daher zu begrüssen, dass die Regierung der "Bundesrepublik Deutschland" die Alliierte Hohe Kommission lediglich um die Bewilligung zur Errichtung einer Handelsvertretung in Zürich ersucht hat. Die Bewilligung scheint jedoch noch nicht erteilt worden zu sein; jedenfalls ist dem Eidgenössischen Politischen Departement noch kein offizielles Gesuch zur Errichtung einer solchen Mission unterbreitet worden.

Da weder die "Bundesrepublik Deutschland" noch die "Deutsche Demokratische Republik" als Rechtsnachfolger des Reiches zu betrachten sind, können weder mit der einen noch mit der anderen Vereinbarungen über eine endgültige Regelung des Reichseigentums in der Schweiz oder der Reichsschulden getroffen werden. Auch andere Fragen, die Deutschland als Einheit berühren, können mit West- oder Ostdeutschland nicht behandelt werden. Wenn die Erledigung derartiger Fragen nicht aufgeschoben werden kann, wie z.B. Mitteilungen und Einladungen die an Deutschland zu richten sind, weil das "Reich" Mitglied internationaler Konventionen war, so besteht nur die Möglichkeit, deswegen an die Dienststellen des Alliierten Kontrollrates in Berlin zu gelangen.

- 5 -

Diese rechtliche und politische Würdigung des Deutschland-Problems ist aber nicht endgültig. Die Entwicklung wird weitergehen. Neue Situationen werden entstehen, die zu einer Ausrichtung und Anpassung der schweizerischen These nötigen. Dazu kommt, dass die Regierungen der "Bundesrepublik Deutschland" und der "Deutschen Demokratischen Republik" sorgfältig beobachten, welche Stellung wir der anderen gegenüber einnehmen und in welcher Form wir bestimmte, uns interessierende Fragen mit ihr regeln. Verhandlungen, die letzthin von verschiedenen Bundesbehörden mit deutschen Behörden geführt wurden, beweisen die Richtigkeit dieser Beobachtung. Es konnte aber auch festgestellt werden, dass die Regierungen der westlichen Alliierten und der Sowjet-Union genauestens verfolgen, welche Haltung die Schweiz den von ihnen protegierten Regierungen gegenüber einnimmt. Wie grosse Bedeutung der Haltung der Schweiz im einzelnen beigemessen wird, zeigte sich erst kürzlich anlässlich von Verhandlungen zwischen einer schweizerischen und einer ostdeutschen Delegation über den Abschluss einer Handelsvereinbarung. Mehrmals gaben die Regierungen der westlichen Alliierten bei dieser Gelegenheit ihren Besorgnis über die politische Bedeutung zum Ausdruck, die einer solchen Vereinbarung zukommen kann.

Es ist daher notwendig, die Entwicklung der Dinge jenseits unserer Nordgrenze genauestens zu verfolgen und die schweizerische Haltung den einen und den anderen gegenüber ins Gleichgewicht zu bringen. Diese Aufgabe der Koordinierung fällt dem Eidgenössischen Politischen Departement zu. In Anbetracht der besonders heiklen Lage des Deutschland-Problems kann es sie aber nur dann erfüllen, wenn alle eidgenössischen Stellen, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit deutschen Behörden verkehren, während dieser Zeit mit dem Politischen Departement in Fühlung bleiben und es im Falle bevorstehender Verhandlungen konsultieren, noch bevor die Initiative zur Aufnahme solcher Verhandlungen ergriffen wurde. Ferner sollten keine Abmachungen irgendwelcher Art mit Deutschland getroffen werden, bevor das Politische Departement sich über die zu beachtende Form geäußert hat.

Gestützt auf diese Ausführungen (beehrt sich das Eidgenössische Politische Departement, zu *wird antragsgemäss*

b e a n t r a g e n , *beschlossen*

(der Bundesrat möge beschliessen:)

1) - Von vorstehendem Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

2) - Alle eidgenössischen Dienststellen, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit deutschen Behörden verkehren, sind anzuweisen, mit dem Eidgenössischen Politischen Departement in Fühlung zu bleiben. Im Falle bevorstehender Verhandlungen ist

BUNDES RAT	
- 9. JUN. 1950	
Dept. 1	Dos. 22
No. 1069	

- - 6 -

das Politische Departement zu konsultieren, noch bevor die Initiative zur Aufnahme solcher Verhandlungen ergriffen wurde. Vereinbarungen irgendwelcher Art mit Deutschland sollen erst abgeschlossen werden, nachdem die Formfrage mit dem Eidgenössischen Politischen Departement abgeklärt wurde.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

h. h. Mann.

Protokollauszug an alle Departemente und zum Vollzug an das Politische Departement.