

E 2001(E)1967/113/152
[DoDiS-7983]

Interne Notiz des Politischen Departements¹

GP

Bern, 20. September 1950

Kurz vor Ende des letzten Weltkrieges, am 8. Mai 1945, hat der Bundesrat zum Deutschlandproblem wie folgt Stellung genommen²:

«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 Übernahme 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 über-

-
1. *Diese Notiz wurde von E. Bernath verfasst und unterzeichnet. A. Zehnder notierte am 22. September auf der ersten Seite folgende Weisung: H. Bernath. Auf Antrag des Bundespräsidenten [M. Petitpierre] hat die Delegation des Bundesrates [für Finanz- und Volkswirtschaft] entschieden: «Das Abkommen wird im Namen des BR. unterschrieben. Der Wille des BR. ist es, die westdeutsche Regierung zu anerkennen [sic]. Ostdeutschland interessiert den BR. nicht.» Folge für uns: Ausbau unserer Bemühungen zu W-Deutschland. Unsere Interessen in Ostdeutschland treten ins Stadium der Liquidation.*
 2. *Vgl. DDS, Bd. 15, Nr. 441.*



nommen 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 vertrat damals also die Ansicht, dass Deutschland als einheitlicher Staat nicht untergegangen sei, auch wenn die Reichsregierung zu bestehen aufgehört habe und der Staat als Völkerrechtssubjekt nicht mehr handlungsfähig sei.

In einem Antrag an den Bundesrat vom 2. Juni 1950 wird ausdrücklich festgestellt, dass trotz der Schaffung der «Bundesrepublik Deutschland» (Westdeutschland) und der «Deutschen Demokratischen Republik» (Ostdeutschland) an der Auffassung, Deutschland sei als einheitlicher Staat nicht untergegangen, festgehalten werden sollte und dass eine Anerkennung der Regierungen der genannten beiden Staatsgebilde nicht möglich sei³. Die These ist durch die Annahme dieses Antrages durch den Bundesrat ausdrücklich gutgeheissen worden⁴.

Aus dieser These ergaben sich eine Reihe von Konsequenzen, die in dem erwähnten Antrag näher umschrieben wurden und die sich alle auf den folgenden Nenner bringen lassen: tatsächliche Beziehungen zu den Behörden beider Staatsgebilde sind sehr wohl möglich, aber der Verkehr zu den Behörden West- und Ostdeutschlands und die Regelung beide Parteien interessierender Fragen sollen in Formen abgewickelt werden, aus denen keine Anerkennung de facto oder de jure abgeleitet werden kann (siehe Seite 4 des dieser Notiz beiliegenden Antrages).

In dem genannten Bundesratsbeschluss war aber auch darauf hingewiesen worden, dass die Entwicklung der Dinge weitergehe und dass diese rechtliche und politische Würdigung des Deutschlandproblems keine endgültige sei. Die Entwicklung ist in der Tat schneller fortgeschritten als vor 3 1/2 Monaten angenommen werden konnte und zwar in der Richtung auf eine Konsolidierung der Selbständigkeit der westdeutschen Bundesrepublik. Diese Tendenz zeigte sich schon im Monat Juli, als die Frage der Errichtung eines westdeutschen Generalkonsulates in der Schweiz aufgeworfen wurde⁵. Nach einigem Zögern erklärte sich der Bundesrat mit der Errichtung eines solchen Generalkonsulates einverstanden, da die westdeutsche Regierung unsere grundsätzlichen Bedenken anscheinend nicht zu würdigen vermochte⁶.

Inzwischen stattgefundene Wirtschaftsverhandlungen⁷ und Besprechungen über den Abschluss eines Sozialversicherungsabkommens⁸ und einer Ver-

3. Vgl. den Antrag des Politischen Departements an den Bundesrat vom 2. Juni 1950, E 1001(-)/1/89 (DoDiS-7390).

4. Vgl. BR-Prot. Nr. 1069 vom 9. Juni 1950, E 1004.1(-)/1/518.

5. Das Generalkonsulat der Bundesrepublik Deutschland in Zürich wurde am 15. Juni 1951 eröffnet, vgl. das Kreisschreiben Nr. 614 an die Polizeidirektionen der Kantone vom 29. Juni 1951, E 4800.1(-)1967/111/69.

6. Vgl. das Verhandlungsprotokoll der 52. Sitzung des Bundesrates vom 17. Juli 1950, E 1003(-)/1/R 3104.

7. Die Verhandlungen dauerten vom 29. August bis am 16. September 1950, vgl. Nr. 62 in diesem Band.

8. Das Abkommen wurde am 2. Oktober paraphiert und am 24. Oktober 1950 unterzeichnet,

einbarung über die Verlängerung der Prioritätsfristen⁹ haben nun einen Schritt weitergeführt, indem die westdeutsche Regierung auf den Abschluss formeller «Regierungsabkommen bzw. Verträge» zu bestehen scheint. Dazu kommt, dass die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, wenn nicht alles täuscht, schon in den nächsten Tagen das Recht zur Errichtung eines Aussenministeriums und zum Austausch diplomatischer Agenten mit andern Staaten erhalten wird.

Diese Entwicklung zwingt uns, unsere These zum Deutschlandproblem einer neuen Prüfung zu unterziehen. Die westlichen Alliierten, die der Bundesrepublik Deutschland das Recht zur Errichtung von konsularischen Vertretungen und zum Abschluss von Staatsverträgen gaben¹⁰ und das Recht zur Errichtung diplomatischer Vertretungen zu geben im Begriffe stehen¹¹, wollen, wie wir hören, die Theorie aufstellen, dass durch all dies der juristische Status Deutschlands, die Frage der Anerkennung und diejenige der Rechtsnachfolge des Dritten Reichs nicht berührt werden. Man muss sich unter diesen Umständen fragen, was es eigentlich braucht, damit alle diese Probleme berührt werden.

Tatsächlich hat allerdings die ganze Kontroverse für die Westmächte und übrigens auch für die Sowjetunion und ihre Satelliten in dieser Beziehung bei weitem nicht die gleiche Bedeutung wie für uns, denn jede der beiden Mächtegruppen ignoriert ganz einfach die von der andern Gruppe protegierte «deutsche Regierung». Für uns stellt sich das Problem aber anders, denn wir sind in dem Ringen um Deutschland nicht Partner sondern Zuschauer. Weder entspricht es unserer Politik, Partei für den einen gegen den andern zu ergreifen, noch wäre es zu rechtfertigen, unsere Interessen im einen Gebiet für diejenigen im andern Gebiet zu opfern. Wenn wir all dies nicht wollen, so können wir auch dem einen nicht vorenthalten, was wir dem andern gewähren. Praktisch gesprochen heisst dies, dass heute die Errichtung eines westdeutschen Generalkonsulates in der Schweiz sowie der Abschluss von Verträgen mit der westdeutschen Regierung und schon morgen vielleicht die Akkreditierung eines westdeutschen diplomatischen Vertreters in Bern¹² uns nötigt,

vgl. die Notiz von R. Bühner an A. Zehnder vom 26. Oktober 1950, E 2001(E)1967/113/204 (DoDiS-8041).

9. Die im Mai 1950 begonnenen Verhandlungen konnten erst am 2. November zu einem Abschluss gebracht werden. Vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Abkommen der Schweiz mit der Bundesrepublik Deutschland über die Verlängerung von Prioritätsfristen auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes (vom 10. November 1950), *BBl*, 1950, Bd. 102, III, S. 458–469. Vgl. auch das Schreiben von H. Morf an A. Zehnder vom 28. März 1950, E 2001(E)1967/113/289 (DoDiS-8043) sowie das Gutachten der Justizabteilung an E. von Steiger vom 14. Juli 1950, E 2001(E)1967/113/204 (DoDiS-8042).

10. Im Petersberger Abkommen vom 22. November 1949 einigten sich die Alliierte Hohe Kommission und Konrad Adenauer darauf, dass die BRD Konsular- und Handelsbeziehungen mit anderen Staaten aufnehmen dürfe.

11. Dieses Recht wurde der Bundesrepublik Deutschland mit dem neuen Besatzungsstatut vom 6. März 1951 zugestanden.

12. Friedrich Holzapfel wurde erst am 6. Mai 1952 als erster deutscher Gesandter in der Schweiz akkreditiert.

auch unsere Beziehungen mit der ostdeutschen Regierung ganz bedeutend zu intensivieren, wenn wir diese nicht vor den Kopf stossen und unsere sehr bedeutenden Interessen in der Ostzone nicht gefährden wollen¹³.

Eine solche zwangsweise Intensivierung unserer Beziehungen zu Ostdeutschland (z. B. der Abschluss eines Regierungsabkommens und die Aufnahme direkter Beziehungen unserer Vertretung in Berlin mit dem Aussenministerium der Deutschen Demokratischen Republik) bringen uns ohne Zweifel der Anerkennung der Zweiteilung Deutschlands näher¹⁴.

Welches sind nun aber die schweizerischen Interessen in der Ostzone? Rechtfertigen sie wirklich unsere Rücksichtnahme, denn der Handelsverkehr ist ja mit Westdeutschland ungleich grösser als mit Ostdeutschland. Um diese Fragen zu beantworten, muss man sich vor Augen halten, dass heute noch mehr als 5000 Schweizer in der Ostzone wohnen, die mit allergrössten Schwierigkeiten zu kämpfen haben, dass mehrere tausend Schweizer Ostdeutschland im Laufe der letzten Jahre zwar verliessen¹⁵, aber den grössten Teil ihrer Habe zurücklassen mussten und dass die schweizerischen Interessen der Banken und Versicherungsgesellschaften sowie zahlreicher Privater insbesondere in den industriereichen Gebieten Ost-Berlins, Sachsens und Thüringens ausserordentlich gross sind. Eine detaillierte Aufstellung der einzelnen Sachgebiete, bei denen der schweizerische Interessenschutz in Ostdeutschland gegenwärtig wirksam wird, liegt dieser Notiz bei¹⁶. Sie dürfte besser als viele Worte beweisen, dass eine Vernachlässigung oder gar Aufgabe dieser Interessen kaum zu verantworten wäre.

Wenn uns nun die von uns unbeeinflusste Entwicklung der Dinge zwingt, mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und ziemlich sicher auch mit derjenigen der Deutschen Demokratischen Republik direkte und sehr intensive Beziehungen zu pflegen, so stellt sich die Frage, ob nicht der Augenblick gekommen sei, wo verschiedene grundsätzliche Probleme zwischen der Schweiz und Deutschland, vorläufig zum mindesten mit der westdeutschen Regierung, aufgegriffen werden sollten und zwar ohne Rücksicht darauf, ob die Aufnahme dieser engen direkten Beziehungen bereits die Anerkennung dieser Regierung bedeutet oder nicht. Diese Probleme stehen im Zusammenhang mit der Frage der Rechtsnachfolge. Es handelt sich vor allem um die beiden folgenden Fragenkomplexe:

- 1) Reichsschuld¹⁷ und Reichseigentum¹⁸,
- 2) Weitergeltung der Verträge¹⁹.

13. Vgl. die Notiz von A. Rebsamen an A. Zehnder vom 21. Februar 1950, E 2001(E)1967/113/265 (DoDiS-7996).

14. Zu den Wirtschaftsverhandlungen mit der DDR vgl. Nr. 133 in diesem Band.

15. Vgl. das Schreiben von F. Schnyder an E. Scheim vom 24. August 1950, E 2001(E)1967/113/339 (DoDiS-8013).

16. Vgl. die Übersicht betreffend die schweizerische Interessenwahrung in Ostdeutschland (nach Sachgebieten geordnet), Stand September 1950. Nicht abgedruckt (DoDiS-8122).

17. Die Schweiz war an der Vorkonferenz zur Bereinigung der Aussenverschuldung in London vom 25. Juni bis 17. Juli 1951 mit einem Beobachter vertreten. Die definitive Regelung kam an der multilateralen Schuldenkonferenz vom 28. Februar bis 8. August 1952 in

Es ist zwar zu erwarten, dass die westdeutsche Regierung sich für inkompetent erklärt, diese Fragenkomplexe einer sofortigen Regelung zuzuführen. Nichts dürfte sie aber daran hindern, wenigstens grundsätzlich ihre Bereitschaft zur Übernahme der Verbindlichkeiten des alten Reiches zu erklären, einen pactum de contrahendo zu schliessen. Eine eingehende Aufstellung der zu behandelnden Probleme findet sich ebenfalls in der Beilage²⁰.

Der Zeitpunkt, mit der westdeutschen Regierung unverzüglich Besprechungen über diese Fragen aufzunehmen, ist ohne Zweifel gekommen, denn die westdeutsche Regierung lehnt den Abschluss der Handelsvereinbarung in jeder andern Form als derjenigen eines Regierungsabkommens ab, ohne unserer besondern Lage Rechnung zu tragen. Sie zwingt uns dadurch, unsere grundsätzliche Einstellung zum Deutschlandproblem weitgehend zu ändern. Wenn wir aber eine solche Änderung unserer Deutschlandpolitik in Erwägung ziehen, so sollten wir zum mindesten Minimalzusicherungen hinsichtlich der Regelung derjenigen Fragen, die mit der Rechtsnachfolge des Reichs zusammenhängen, dafür erhalten. Es dürfte in jedem spätern Augenblick schwerer halten, derartige Zusicherungen von der deutschen Regierung zu bekommen.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass Herr Minister Huber sofort, d. h. noch bevor das neue Handelsabkommen unterzeichnet wird, mit höchsten deutschen Regierungsstellen die Verbindung aufnehmen sollte²¹, um ihnen mit aller Deutlichkeit folgendes auseinanderzusetzen:

1) Die Schweiz wird durch das westdeutsche Begehren genötigt, ihre bisherige sehr vorsichtige Deutschlandpolitik, die weitgehend auch die Interessen Deutschlands berücksichtigte, aufzugeben. Die Schweiz ist jedoch nicht in der Lage, ihre sehr grossen Interessen in der Ostzone einfach zu opfern, und es wird ihr daher nichts anderes übrig bleiben, als schrittweise ihre Beziehungen zur Ostregierung zu intensivieren.

2) Wenn die Schweiz durch den Abschluss eines Regierungsabkommens ihre Bereitschaft bekundet, den gegebenen Verhältnissen in Deutschland soweit als möglich Rechnung zu tragen, so kann sie dies nur, wenn die westdeutsche Regierung ihrerseits die Bereitschaft zeigt, die mit der Rechtsnachfolge zusammenhängenden Probleme, d. h. Anerkennung der Reichsschuld

London zustande. Vgl. E 2801(-)1968/84/4 und 5, E 2001(E)1967/113/627–629 sowie E 2801(-)1968/84/6 und 7, E 2001(E)1969/121/304 und 305.

18. *Zu den alliierten Ansprüchen auf das deutsche Reichseigentum in der Schweiz vgl. DDS, Bd. 17, Nr. 56, insbesondere Anm. 4.*

19. *Vgl. E 2001(E)1969/121/64. Vgl. auch das Schreiben von A. Huber an A. Zehnder vom 14. Oktober 1950, ebd. (DoDiS-8020) und das Schreiben von A. Huber an A. Zehnder vom 28. Juni 1951, ebd. (DoDiS-8040).*

20. *Vgl. die Notiz von E. Bernath vom 20. September 1950. Nicht abgedruckt (DoDiS-8121). Vgl. auch die Notiz von H. Miesch an E. Bernath vom 20. September 1950 mit einer Aufstellung der schweizerischen Forderungen gegenüber dem ehemaligen Deutschen Reich. Nicht abgedruckt (DoDiS-8123).*

21. *Eine erste Unterredung mit deutschen Behörden zu diesen Fragen fand am 12. Oktober mit W. Haas statt. Vgl. das Schreiben von A. Huber an A. Zehnder vom 14. Oktober 1950, E 2001(E)1969/121/64 (DoDiS-8020). Am 11. Dezember 1950 führte A. Huber mit K. Adenauer ein weiteres Gespräch, vgl. Nr. 72 in diesem Band.*

und Weitergeltung der alten Verträge, sobald als möglich einer Regelung zuzuführen. Diese Bereitschaft der deutschen Regierung sollte im gegenwärtigen Augenblick zum mindesten durch einen Notenaustausch niedergelegt werden.