

MB/di

Bern, den 26. Februar 1969

Notiz für den DepartementschefAnerkennung der Grenzen
Kambodschas1. Das Begehren

Prinz Sihanuk hat seit langem versucht, für die Neutralität und die Grenzen seines Landes irgendwelche internationale Garantien zu erhalten, da er sich von angeblichen Expansionsabsichten Thailands und Südvietnams bedroht fühlte :

- So anfangs der 60iger Jahre durch die Aufforderung an die Mächte der Genfer Indochinakonferenz von 1954, die kambodschanische Neutralität zu "garantieren". Die Garantie kam nicht zustande.
- 1965, durch den Versuch, eine Konferenz der Signatarstaaten der Genfer Indochinakonferenz von 1954 betreffend Neutralität und territoriale Integrität Kambodschas einberufen zu lassen. Nach anfänglicher günstiger Entwicklung verlief die Sache im Sand, weil die Frage, wer Vietnam an der geplanten Konferenz vertreten sollte, Schwierigkeiten bereitete.
- Die Grenzfrage wurde im November 1966 von Sihanuk in einer Botschaft an die Nation erneut aufgegriffen. Unter dem 29. Mai 1967 übermittelte dann das kambodschanische Aussenministerium allen in Phnom Penh akkreditierten diplomatischen und konsularischen Missionen mit Zirkularnote ein Communiqué, datiert vom 9. Mai 1967, "pour telle suite qu'elles jugent utile". In diesem Communiqué wurde aufgeführt, dass drei Länder, nämlich Frankreich, die Republik Singapur und die DDR, die Respektierung der territorialen Integrität Kambodschas innerhalb seiner



gegenwärtigen Grenzen proklamiert hätten. In Berücksichtigung der Tatsache, dass keine Grenzstreitigkeiten zwischen Kambodscha und seinen Nachbarländern bestehen, messe die königliche Regierung diesen Erklärungen, die einer unbestrittenen Situation entsprächen, sehr grosse Bedeutung bei. Die königliche Regierung wünsche, dass die grösstmögliche Zahl von befreundeten Ländern ebenfalls eine solche Proklamation abgäben. Das Volk der Khmer werde für diesen Akt der Gerechtigkeit dankbar sein.

Dieser Initiative Sihanuks lag eine gemeinsame französisch-kambodschanische Erklärung im Rahmen eines längeren Communiqués zu Grunde, das im Anschluss an den Besuch von General de Gaulle in Phnom Penh am 2. September 1966 herausgegeben wurde.

Die ersten Staaten, die dem Aufruf Sihanuks Folge leisteten, waren Festlandchina und Nordvietnam. Dazu gesellte sich auch der FNL.

In der Folge ergaben sich Schwierigkeiten mit einzelnen Staaten, insbesondere mit Australien, das zwar eine Erklärung im angegebenen Sinne beschaffte, jedoch gleichzeitig präzisierete, dass seine Stellungnahme nicht einer Definition dieser Grenzen gleichkomme, da dies ein Problem sei, das Kambodscha direkt mit seinen Nachbarn ausmachen müsse.

Dies veranlasste das kambodschanische Aussenministerium, am 22. Juli 1967 erneut mit einer nicht individuell adressierten Zirkularnote an die diplomatischen und konsularischen Vertretungen zu gelangen, worin ausgeführt wurde, dass verschiedene in enger Verbindung mit den USA stehende Länder das Wort "respect" einschränkend interpretierten und damit der Frage des definitiven Charakters

der Grenzen aus dem Wege gingen. Von nun an würden nur noch Erklärungen entgegengenommen, welche die Anerkennung der gegenwärtigen Grenzen Kambodschas aussprächen. Alle Länder, die bereits die erste Erklärung abgegeben hatten, wurden eingeladen, dieselbe entsprechend zu präzisieren. Kambodscha wolle den gegenwärtigen Stand seiner Grenzen einfrieren und diese umstrittene Frage definitiv aus der Welt schaffen.

Im Verlaufe des Jahres 1967 liess Sihanuk durch seine Presse und das Aussenministerium verkünden, dass er die diplomatischen Beziehungen zu Ländern, welche nicht gewillt seien, die gewünschte Erklärung abzugeben, einzufrieren gedenke (Rückzug seiner Diplomaten bei den betreffenden Regierungen). Es wurde eine Frist bis Mitte Januar 1968 angesetzt. Die bei ihm akkreditierten ausländischen Diplomaten solcher Länder könnten bleiben, würden aber kühl behandelt und insbesondere nicht mehr von ihm empfangen. Prinz Sihanuk scheute nicht davor zurück, Fälle von Renitenten Ländern in seiner Presse breitzuschlagen, so gegenüber Japan (das einen Besuch Premierminister Satos in Kambodscha absagen musste) und Australien (das sich erst nach langem Hin und Her zu einer für Sihanuk akzeptablen Erklärung herbeiliess).

Sihanuk hat somit sein Ziel auf unfaire, ja erpresserische Weise verfolgt.

2. Tatsächliche Grenzverhältnisse

Kambodscha hat gemeinsame Grenzen mit Laos, Südvietnam und Thailand.

Die Grenze mit Laos scheint unbestritten zu sein. Souvanna Phouma überreichte anlässlich der 2. afro-

asiatischen Konferenz in Kairo dem damaligen kambodschanischen Premier ein Schreiben, worin die Respektierung der kambodschanischen Grenze ausgesprochen wird. Auch politisch bestehen keine nennenswerten Spannungen zwischen den beiden Ländern.

Die Grenze zu Südvietnam ist nicht in akuter Weise bestritten. Es bestehen aber Ansprüche Südvietnams auf gewisse Kambodscha vorgelagerte Inseln. Sihanuk be ruft sich aber auf eine feierliche Anerkennung seiner Grenzen mit Vietnam durch das "Vietnam réel". Es bestehen politische Meinungsverschiedenheiten, und die diplomatischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern sind unterbrochen.

Mit Bezug auf Thailand werden auch thailändischerseits bestehende Grenzstreitigkeiten in Abrede gestellt mit Ausnahme des Tempelbezirks von Preah Vihear. In dieser Sache ist zwar am 15. Juni 1962 ein Urteil des Internationalen Gerichtshofs zu Gunsten Kambodschas er gangen, doch hat Thailand einen ausdrücklichen Vorbehalt seiner Rechte auf Wiedergewinnung des Tempels gemacht.

Die Situation ist somit nicht ganz so klar, wie Sihanuk sie gerne darstellt. Jedenfalls erscheint es als zweckmässig, wenn die Nachbarstaaten vor Abgabe einer Erklärung begrüsst werden. Thailand scheint sich aller dings diesbezüglich jeweils positiv zu verhalten.

3. Erfolgte Anerkennungen

Bisher haben folgende Länder dem Wunsche Prinz Sihanuks in der einen oder anderen Weise entsprochen :

- a) Anerkennung und Respektierung der derzeitigen Grenzen Kambodschas

DDR, Nationale Befreiungsfront Südvietsams, Nord-Vietnam, Nord-Korea, Vereinigte Arabische Republik, Polen, Bulgarien, Volksrepublik China, Indonesien, Sowjetunion, Israel, Algerien, Albanien, Jemen, Singapur, Rumänien, Mauretanien, Philippinen, Frankreich, Mali, Italien, Syrien, Pakistan, Indien, Australien, Irak, Belgien, Niederlande, Spanien, BRD, Japan, Schweden, Dänemark, Kanada, Ceylon, Oesterreich, Aethiopien.

- b) Anerkennung der derzeitigen Grenzen Kambodschas
Kuba, Jugoslawien, Tschechoslowakei, Ungarn, Senegal, Guinea.
- c) Respektierung und Anerkennung der Unverletzlichkeit der derzeitigen Grenzen Kambodschas
Grossbritannien
- d) Anerkennung der territorialen Integrität Kambodschas
Burma.

Einzelne Länder haben sich in ihrer Erklärung auf die Charta der Vereinten Nationen berufen, so u.a. Schweden und Oesterreich.

Schweden hat seine Erklärung am 7. Mai 1968 abgegeben, nachdem es während langer Zeit unter Druck gesetzt worden war. Es begründete seinen Schritt folgendermassen : Erleichterung der diplomatischen Mission Botschafter Petris sowie der Mission de Ribbing (UNO-Vermittler zwischen Thailand und Kambodscha); Element der Stabilität, welches Kambodscha unter Sihanuk bietet; Zustimmung Thailands; relative Harmlosigkeit der Erklärung.

Oesterreichs Erklärung datiert vom 7. November und wurde lediglich abgegeben, weil ein Botschafterwechsel stattfand. Man befürchtete, ohne Anerkennungserklärung würde das Agrément verweigert.

Unter den Staaten, die noch keine Erklärung abgegeben haben, figurieren vor allem die USA, Norwegen, Finnland sowie die südamerikanischen Länder.

Alle Nationen, die mit Phnom Penh diplomatische Beziehungen haben, mit Ausnahme der Schweiz, haben eine Erklärung abgegeben.

4. Kambodschanisches Verhalten gegenüber der Schweiz

Gegenüber der Schweiz wurde das Problem bisher in folgender Weise aufgeworfen :

Herrn Botschafter Revilliod wurden zunächst die unter Ziffer 1 erwähnten Zirkularnoten übergeben. Interessant ist, dass er noch anlässlich eines offiziellen Besuchs in Phnom Penh im März 1968 keinerlei Schwierigkeiten begegnete. Er wurde vom Aussenminister und anderen Persönlichkeiten empfangen und traf auch anlässlich eines Diplomatenausflugs mit Prinz Sihanuk zusammen, wobei er sich länger mit ihm unterhalten konnte. Niemand erwähnte dabei auch nur mit einem Wort die Frage einer allfälligen schweizerischen Erklärung. Nach Auffassung verschiedener Kollegen Revilliots konnte das Problem als überholt betrachtet werden, nachdem die wichtigsten Länder dem Wunsch Sihanuks ja entsprochen hatten.

Erst als sich Botschafter Revilliod anfangs November 1968 erneut in Phnom Penh aufhielt, glaubte er eine Abkühlung feststellen zu können. Es wurde ihm das Bedauern über die Zurückhaltung der Schweiz ausgesprochen und Prinz Sihanuk war nicht von der gewohnten Herzlichkeit. Immerhin wurde die Situation unseres Botschafters dadurch etwas erleichtert, dass er der Frau des Staatschefs zu Handen des kambodschanischen Roten Kreuzes eine soeben eingetroffene Medikamentensendung übergeben konnte. Herr Revilliod, der schon früher für die Abgabe einer Erklärung eingetreten war, bezeichnete es darnach als äusserst wünschenswert, dass wir uns den anderen neutralen Ländern anschliessen,

- 7 -

da sonst die Erfüllung seiner Mission äusserst schwierig würde.

Prinz Sihanuk benützte in der Folge ein Dankschreiben vom 25. November 1968 an Botschafter Revilliod, der ihm zum Geburtstag gratuliert hatte, dazu, die Angelegenheit aufzugreifen. Er wies darin auf die Anerkennungserklärung Oesterreichs hin und fügte bei: "Ainsi que vous le savez, nous attachons un très grand prix à cet acte de justice et serions vivement touchés si le Gouvernement de la Confédération Helvétique avait la bonté d'examiner favorablement cette question". Das Schreiben wurde in Kambodscha veröffentlicht und in der Sihanuk-Presse kurz kommentiert.

Schliesslich ist nachzutragen, dass der bei uns akkreditierte kambodschanische Botschafter Voeunsai Sonn (Residenz Paris) anlässlich seines Antrittsbesuches am 3. November 1967 die Frage der Anerkennung der Grenzen aufgeworfen hat, wobei ihm erklärt wurde, die Angelegenheit sei in Prüfung. Ein für Februar 1968 in Aussicht genommener weiterer Besuch dieses Herrn ist unterblieben.

Erwähnenswert ist noch, dass in einer Antwortnote vom 12. August 1967 das kambodschanische Aussenministerium in Sachen Abschluss eines bilateralen Schlichtungs- und Schiedsabkommens erklärte, dass ein Entscheid in dieser Sache abhängig sei von der Stellungnahme der Schweiz in der Grenzfrage.

5. Unsere bisherige Einstellung

An sich haben wir in Phnom Penh keine wesentlichen Interessen zu wahren, und wir könnten es, vom rein bilateralen Standpunkt aus gesehen, durchaus auf eine Abkühlung

der Beziehungen ankommen lassen. Andererseits liegt Kambodscha direkt an der Flanke des Vietnamkonflikts, und wir haben kein Interesse an einer Verschlechterung unserer Beziehungen mit einzelnen Staaten jener Region, die möglicherweise in eine politische Gesamtbereinigung einbezogen werden (allfällige Genfer Konferenz). Ferner ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Kambodscha bisher der einzige Staat jener Gegend geblieben ist, der völlig unabhängig zu einem gewissen Faktor der Stabilität geworden ist. Prinz Sihanuk gibt allerdings zu, dass es ohne amerikanische Präsenz in Südostasien um seine Unabhängigkeit bald geschehen wäre. Schliesslich ist Kambodscha in das sogenannte Mekong-Projekt einbezogen, an dem sich die Schweiz ebenfalls beteiligt.

All diesen Erwägungen ist jedoch die prinzipielle Frage übergeordnet, ob die Schweiz als neutraler Staat eine solche Erklärung abgeben kann und ob sie neutralitätspolitisch tunlich ist.

Der Rechtsdienst hat erstmals am 25. Juli 1967 zu dieser Frage Stellung genommen. Er wies darauf hin, dass die Schweiz noch nie eine Erklärung betreffend Respektierung der territorialen Integrität eines Staates abgegeben habe. Eine solche Erklärung könne Schwierigkeiten erzeugen, wenn sie als Engagement interpretiert werde, keinerlei Einschränkungen der territorialen Integrität des betreffenden Staates anzuerkennen. Dies sei umso schwerwiegender dort, wo unklare Grenzverhältnisse beständen, wie teilweise zwischen Kambodscha und seinen Nachbarn. Wenn es auch nur um eine moralische Satisfaktion gehe, wie Sihanuk immer wieder betone, so sei doch schwer übersehbar, welche Konsequenzen eine solche Erklärung für unsere Neutralitätspolitik haben könnte. Im Falle eines Konflikts zwischen Kambodscha und Thailand

könnten wir in eine recht unangenehme Situation geraten.

Nachdem Schweden seine Erklärung abgegeben hatte, wurde Mitte 1968 die Angelegenheit Herrn Professor Bindschedler zur Stellungnahme unterbreitet. Er gelangte zur Auffassung, dass eine ledigliche Respektierung der Grenzen durchaus mit der ständigen Neutralität vereinbar wäre. Eine Anerkennung der Grenzen, wie von Sihanuk nun verlangt, wäre hingegen mit der ständigen Neutralität nur dann vereinbar, wenn alle Nachbarn diese Grenzen anerkannt hätten und es keine bestrittenen territorialen Ansprüche gäbe (diese Bedingungen sind vorliegendenfalls nicht erfüllt). Auch dürfe der Staat, dessen Grenzen anerkannt werden sollen, nicht in politische Konflikte mit anderen verwickelt sein, ganz unabhängig von Gebietsstreitigkeiten, denn eine Anerkennung der Grenzen wäre eine Rückendeckung und damit eine politische Stärkung des betreffenden Staates; sie käme damit auf eine Einmischung in einen Konflikt unter Drittstaaten hinaus (wie erwähnt, sind die politischen Beziehungen zwischen Kambodscha und Thailand bzw. Südvietnam als gestört zu betrachten). Professor Bindschedler kam zum Schluss, dass eine Anerkennung der Grenzen Kambodschas kaum mit der ständigen Neutralität vereinbar wäre, jedenfalls nicht mit den Grundsätzen der Neutralitätspolitik. Wollte man dem kambodschanischen Wunsch nähertreten, so wäre zweckmässigerweise vorher die Zustimmung der Nachbarstaaten, auch der Vereinigten Staaten, einzuholen. Es sei zu vermeiden, dass wir unsere Beziehungen zu anderen Staaten durch eine Anerkennungserklärung auf das Spiel setzen.

Nachdem nun eine grosse Anzahl von Staaten aus verschiedenen Lagern die Anerkennungserklärung abgegeben hat und die Schweiz von jenen Ländern, die diplomatische Beziehungen zu Phnom Penh unterhalten, allein dem Sihanuk'schen Wunsche nicht entsprochen hat, wurde Mitte Januar des

laufenden Jahres das Problem noch einmal in konkreter Form dem Rechtskonsulenten und dem Rechtsdienst unterbreitet. Herr Professor Bindschedler hat sich noch nicht geäußert. Der Rechtsdienst ist nach wie vor der Ansicht, dass die von uns gewünschte Abgabe einer Erklärung nicht opportun ist und einen nach dem Sinn und der Praxis unserer Neutralitätspolitik ungewöhnlichen Schritt bedeuten würde. Das schliesse allerdings nicht aus, dass aus Erwägungen der möglichen politischen Folgen unserer Enthaltung (Mekong-Projekt, allfällige Vermittlerrolle der Schweiz bei einer politischen Globalbereinigung etc.) zu einem späteren Zeitpunkt auf das Anliegen Sihanuks zurückgekommen werden könne.

Dem Rechtsdienst erschien im übrigen die vom Länderdienst Ost vorgeschlagene Formulierung einer allfälligen schweizerischen Erklärung tauglich. Diese hätte folgenden Wortlaut :

"La reconnaissance du Royaume de Cambodge et le maintien de relations diplomatiques et amicales avec celui-ci implique dans l'opinion du Gouvernement Suisse, en ce qui le concerne, la reconnaissance et le respect de l'intégrité territoriale du Royaume dans les limites des frontières actuelles."

Eine Orientierung des Bundesrates (erfolge sie auch nur durch eine von Ihnen zu beantragende Aussprache im Bundesrat) hält der Rechtsdienst vor Abgabe einer Erklärung als unerlässlich.

Schlussfolgerungen

- 1) Aus Gründen der Neutralität und Neutralitätspolitik ist es unerwünscht, dass wir die Erklärung abgeben. Wir legen schärfere Kriterien an als Schweden und Oesterreich, die im übrigen Mitglied der Vereinten Nationen sind.

- 11 -

- 2) Auch im Hinblick auf die Schaffung eines Präzedenzfallles ist die Abgabe einer derartigen Erklärung nicht ungefährlich. Zur Zeit besteht noch ein weiterer Territorialstreit in Südostasien, nämlich zwischen den Philippinen und Malaysia.
- 3) Die rein einseitige, fast erpresserische Art und Weise des Vorgehens Prinz Sihanuks ist ebenfalls nicht sympathisch. Gegebenenfalls dürfte er ebenso schamlos bei der Auswertung dieser Erklärungen vorgehen.
- 4) Nun liegt allerdings juristisch gesehen nicht viel darin in dieser Erklärung. Man anerkennt mehr die Integrität innerhalb der gegenwärtigen Grenzen als diese Grenzen selbst. Bei allfälligen Auseinandersetzungen über Gebietsansprüche könnten wir immerhin in eine peinliche Lage geraten, wobei wir allerdings in guter Gesellschaft wären.
- 5) Nachdem die Schweiz im Vietnamkonflikt und bei einer allfälligen politischen Globalbereinigung im ehemaligen Indochina u.U. dazu berufen ist, gute Dienst zu leisten, und nachdem sie sich an der Mitarbeit am Mekong-Projekt interessiert, haben wir andererseits an einer Verschlechterung unserer Beziehungen zu Kambodscha kein Interesse. Wir wären dabei auch isoliert.
- 6) Der Besuch des kambodschanischen Botschafters sollte dazu benützt werden, um ihm die Gründe unserer bisherigen Haltung zu erläutern. Sollte sich dann zeigen, dass für eine Sonderregelung keinerlei Raum ist, so wäre ein endgültiger Entscheid über Abgabe oder Nichtabgabe der Erklärung zu fassen. Bejahendenfalls müsste möglichst rasch gehandelt werden, um einer allfälligen Pressekampagne Sihanuks zuvorzukommen.

Wien