

p. B. 15. 11. Vietnam. 1.

Streng vertraulich

11.1.71/MB

Die Beziehungen zu den geteilten Staaten

Im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968-1971 wird die Universalität als eines von vier Grundprinzipien unserer Beziehungen zum Ausland wie folgt hervorgehoben :

„Die Universalität unserer Beziehungen ist Ausfluss unserer Neutralitätspolitik. Besondere Probleme stellen sich dabei im allgemeinen lediglich in bezug auf jene Staaten, die geteilt sind. Weil die rechtliche Situation dieser Staaten oft unsicher und umstritten ist, gilt es, in diesen Fällen pragmatisch vorzugehen, um schrittweise die Natur unserer gegenseitigen Beziehungen näher zu bestimmen.“

Es handelt sich dabei um das Vietnam-, das Korea- sowie das Deutschlandproblem. Der Fall China ist anderer Natur, indem dort konsequent von jeder Seite die Herrschaft über beide Teile beansprucht wird. Er ist, was die Schweiz anbetrifft, seit 1950 gelöst, als wir die Regierung in Peking anerkannten.

I.

1. Die Lage der zweigeteilten Länder ist charakterisiert durch folgende gemeinsame Züge :

- a) Die Teilung ist ein Ergebnis der Entwicklungen der Kriegs- und Nachkriegszeit, wobei sich jeweilen eine Seite dieser Länder auf die kommunistischen Mächte und die andere Seite auf die westlichen Mächte abstützt.
- b) Die Teilung ist nicht aus eigenem Antrieb erfolgt und entspricht nicht dem Volkswillen. Sie ist das Ergebnis äusserer Umstände; die Demarkationslinien zwischen den beiden Teilen eines jeden Landes sind willkürlich.



- c) Die Trennung war ursprünglich nur als vorläufiger Notbehelf gedacht und sollte auf Grund eines Friedensvertrages oder nach Abhaltung allgemeiner Wahlen rückgängig gemacht werden.
- d) Diese vorläufigen Lösungen haben sich jedoch verfestigt, sodass sich in jeder Zone sehr unterschiedliche Rechtsordnungen, Gewohnheiten und Lebensformen entwickelt haben. Somit nimmt die Teilung - da die Aussichten auf eine Wiedervereinigung sehr gering sind - einen dauerhaften Charakter an.

Dies sind ungefähr die einzigen Charakteristiken, welche die drei Länder gemeinsam aufweisen; sie reichen nicht aus, um die sich uns stellenden Probleme en bloc zu behandeln. Es ist deshalb notwendig, jeden Fall einzeln zu prüfen.

2. Das Völkerrecht liefert uns, was das neue Problem der Anerkennung geteilter Staaten anbetrifft, keine Richtlinien. Bei der Beurteilung sind jedoch folgende Regeln zu beachten :

Nach dem völkerrechtlichen Grundprinzip kann pro Staat nur eine Regierung anerkannt werden. Man müsste also in erster Linie feststellen, und hier liegt die ganze Schwierigkeit, ob es sich bei den geteilten Ländern um einen Staat mit zwei Regierungen oder um zwei neue Staaten handelt.

Die Anerkennung und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen sind völkerrechtlich erst zulässig, wenn ein Staat oder eine Regierung vorhanden sind, d.h. wenn sich die neue Ordnung durchgesetzt hat. Die Anerkennung darf somit erst bei Friedensschluss oder wenigstens bei Eintritt eines neuen faktischen Zustandes mit Aussicht auf Dauer erfolgen.

Das Völkerrecht kennt weder eine Pflicht zur Anerkennung noch ein Recht auf Anerkennung. In dieser Hinsicht geben letztlich politische Erwägungen den Ausschlag.

Will man von der Anerkennung eines Staates Abstand nehmen, so muss/^{man} darauf verzichten, mit ihm diplomatische oder konsularische Beziehungen zu unterhalten. Man muss sich in diesem Fall

auf de facto Beziehungen beschränken, beispielsweise durch Handels-, Spezial- oder vielleicht sogar politische Delegationen, welche jeden formellen Charakters entbehren.

3. Diese Regeln haben auch für die Schweiz Gültigkeit. Ihr Neutralitätsstatut schränkt ihre Aktionsfreiheit keineswegs ein. Die zahlreich vorhandenen Widersprüchlichkeiten gebieten ihr jedoch, grosse Umsicht walten zu lassen.

Das Prinzip der Nichteinmischung in die Angelegenheiten anderer würde, wenn mit aller Strenge angewendet, dazu führen, dass wir keinen Teil der gespaltenen Staaten anerkennen dürften, während das Prinzip der Universalität uns verpflichtet, beide Teile anzuerkennen.

Im weiteren ist die verfassungsmässige Pflicht des Bundesrates gegeben, die Interessen des Bundes und seiner Bürger zu verteidigen, sodass naturgemäss denjenigen Zonen, in denen diese Interessen am stärksten sind, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. In diesem Zusammenhang ist natürlich dem Verhalten der in Frage stehenden Regierungen und ihrem Wunsch, Kontakte mit der Schweiz zu unterhalten oder nicht, sowie ihrem Willen, für die von ihren Vorgängern eingegangenen Verpflichtungen die Verantwortung zu übernehmen oder nicht, Rechnung zu tragen.

Ferner können Doktrinen vom Typ Hallstein, welche ein Teil dieser Regierungen proklamiert haben, und auf Grund derer sie sich weigern, mit Staaten, welche die andere Regierung anerkannt haben oder anerkennen könnten, diplomatische Beziehungen aufzunehmen oder fortzusetzen, nicht ignoriert werden. Das Problem wäre natürlich keineswegs gelöst, falls die Anerkennung der anderen Hälfte des Landes den Abbruch der schon bestehenden Beziehungen mit der ersten Hälfte nach sich ziehen würde.

Schliesslich kann auch nicht abgewartet werden, bis sich die Situationen geklärt haben werden, denn diese Trennungen, welche nun schon seit Jahren bestehen, scheinen dazu bestimmt zu sein, noch lange anzudauern.

- 4 -

Die Situation ist daher ausserordentlich komplex. Es handelt sich darum, Lösungen zu finden, welche sowohl den Rechtsregeln, als auch den konkreten Umständen und der politischen Wirklichkeit Rechnung tragen.

Von den drei Fällen stehen für die Schweiz Vietnam und Deutschland im Vordergrund. Vietnam, weil dort kriegerische Auseinandersetzungen stattfinden und die Schweiz unter Umständen gute Dienste im Hinblick auf eine friedliche Lösung des Konflikts leisten könnte; der Fall Deutschland aus geographischen Gründen und weil in der DDR bedeutende schweizerische Interessen zu wahren sind.

II.

Im Falle Vietnam hat sich in der Wirklichkeit die These, es handle sich um zwei getrennte Staaten, immer mehr durchgesetzt. Wenn auch der nördliche Teil der Auffassung ist, es gebe nur ein einziges Vietnam, sieht er ein, dass eine Teilung, welche jahrelang andauert hat, nicht augenblicklich überwunden werden kann. Bemerkenswert ist, dass Hanoi die Auseinandersetzung als nationalen Befreiungskampf und nicht als eine Schlacht für Russland oder China betrachtet. Nordvietnam hätte, wie wir wissen, nichts gegen eine diplomatische Vertretung der Schweiz in beiden Teilen einzuwenden. Das Gleiche gilt grundsätzlich für den Süden, d.h. keiner der beiden Teile vertritt eine Hallsteindoktrin. Im Süden fürchtet man jedoch den propagandistischen Effekt einer schweizerischen Anerkennung Nordvietnams, insbesondere im Hinblick auf die Präsidentschaftswahl im September dieses Jahres.

Die Vereinigten Staaten haben in dieser Hinsicht eine pragmatische Haltung eingenommen. Ihrer Meinung nach können die Probleme der geteilten Staaten nur am Verhandlungstisch gelöst werden. Sollte ein Landesteil jedoch versuchen, die Wiedervereinigungsfrage mit Gewalt lösen zu wollen, so stände der Weltfriede in Gefahr. Die USA klammern somit die Probleme, die sich aus der

- 5 -

Zweistaatlichkeit ergeben, aus, bis es die Umstände erlauben, eine Lösung auf dem Verhandlungswege zu finden.

Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Hanoi durch Schweden hat unter diesen Umständen insbesondere die schwedisch-amerikanischen Beziehungen belastet. Dabei spielte allerdings eine von Regierungsmitgliedern unterstützte anti-amerikanische Haltung gewisser schwedischer Schichten eine ebenso grosse, wenn nicht ausschlaggebendere Rolle, als die Tatsache der Herstellung von Beziehungen seitens Schwedens zu Hanoi.

Was die Schweiz betrifft, so wollte sie sich nach 1954 weder für den Süden noch für den Norden Vietnams entscheiden, doch hob sie das aus der Kolonialzeit datierende Konsulat in Saigon im Hinblick auf die Interessen unserer Kolonie im südlichen Teil Vietnams sowie ^{auf} die damit verbundenen Handelsbelange nicht auf und sah sich 1958 gezwungen, ^{um} ein Exequatur für einen neuen Postenchef nachzusuchen, was die Anerkennung der Behörden Südvietsams beinhaltete. Einem 1961 vorgebrachten Gesuch Südvietsams, einseitig diplomatische Beziehungen mit Bern aufzunehmen, wurde schweizerischerseits schliesslich entsprochen, doch wurde dieses Anliegen südvietsamischerseits erst gegen Ende 1965 verwirklicht. Unsere konsularische Vertretung in Saigon wurde indessen bis heute nicht in eine diplomatische Vertretung umgewandelt.

Die Frage unserer Beziehungen zu Nordvietnam wurde erst aktuell, als es uns schien, der Schweiz könnte sich die Gelegenheit bieten, im Vietnamkonflikt ihre guten Dienste zur Verfügung zu stellen, nämlich im Jahre 1966. Angesichts der Verschärfung des Vietnamkrieges sahen wir uns im Zuge unserer Neutralitätspolitik veranlasst, darauf zu tendieren, ein gewisses Gleichgewicht in unseren Beziehungen zu den beiden Teilen Vietnams herzustellen. Diese Ueberlegungen führten zu den Kontakten unseres Botschafters in Peking mit Hanoi sowie zu einem Besuch des Delegierten Hanois in Paris bei uns. Es sollte damit eine Vertrauensbasis im Hinblick auf die zukünftigen Entwicklungen geschaffen werden. Dabei ist

- 6 -

klar, dass in der Optik Hanois volles Vertrauen nur dann bestehen kann, wenn diplomatische Beziehungen zwischen den beiden Ländern etabliert sein werden. Wenn die ersten Kontakte vor allem humanitären Fragen gewidmet waren, so wird man dem derart gestellten grundsätzlichen Problem kaum ausweichen können.

Das Ziel der Anerkennung Nordvietnams und der Herstellung diplomatischer Beziehungen mit ihm kann jedoch, was uns betrifft, nur verwirklicht werden, insofern ein solcher Schritt nicht als Bevorteilung einer Konfliktpartei interpretiert werden kann. Wir dürfen nicht zu einem zweiten "schwedischen Beispiel" werden. Insbesondere darf unser Verhalten auch nicht zu einer Benachteiligung des Südens führen, wie dies im Falle Schwedens zutraf. Wir würden den Süden nicht anders behandeln als den Norden, d.h. auch mit Saigon diplomatische Beziehungen aufnehmen.

Angesichts aller geschilderten Umstände handelt es sich für uns vor allem darum, den günstigsten Moment für eine Bereinigung zu finden. Gegenwärtig ist eher eine Verhärtung der Positionen beider Kriegsparteien festzustellen. Wird dies z.B. die Einberufung einer neuen Genferkonferenz beschleunigen oder in die Ferne rücken? Wir wissen es nicht. Sollte aber eine solche Konferenz stattfinden, so ist es zweifellos in unserem Interesse, dann auch Beziehungen mit Nordvietnam zu haben. Selbst dann, wenn der Krieg sich wieder verschärfen sollte, könnte unser Interesse weiterbestehen. Eines ist jedoch klar, wenn der günstige Moment gekommen sein wird, werden wir uns rasch entscheiden müssen.

Aus all diesen Gründen hat das EPD in dieser Frage dem Bundesrat den Ermächtigungsantrag vom 7. Dezember 1970 unterbreitet, der es ermöglichen würde, den günstigsten Augenblick zu nützen, wobei sich die Form der Beziehungen zu den beiden Vietnam ebenfalls nach den dann herrschenden Umständen zu richten hätte.

- 7 -

III.

Was die Frage des geteilten Deutschland anbetrifft, so hat der Bundesrat mit Beschluss vom 7. Dezember 1970 der Fortsetzung exploratorischer Gespräche mit Vertretern der DDR im Hinblick auf die eventuelle Errichtung gegenseitiger Handelsmissionen zugestimmt. Eine Anerkennung der DDR bzw. die Herstellung diplomatischer oder konsularischer Beziehungen mit ihr ist zur Zeit ausgeschlossen. Es erübrigt sich daher, auf diesen Fall hier näher einzutreten.

IV.

In Korea hat sich seit 1953 die Lage gefestigt, und innerhalb der beiden Teile herrscht relative Ruhe und Ordnung. Hervorzuheben ist, dass Südkorea, auf Grund einer Art Hallsteindoktrin, die Souveränität über das ganze Land beansprucht und daher empfindlich auf Annäherungsversuche zum nördlichen Teil reagiert. Die Wirklichkeit spricht jedoch eher für die Existenz zweier Staaten.

Dem Ersuchen Söuls um Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Schweiz wurde 1962 entsprochen, einerseits, weil sich die Handelsbeziehungen entwickelten, und andererseits, weil es nicht möglich schien, Südkorea anders zu behandeln als Südvietnam. Im März 1963 akkreditierte Söul einen Botschafter bei uns, währenddem im November 1964 unser Botschafter in Tokio ebenfalls in Söul akkreditiert wurde, namentlich im Hinblick auf unsere rasch sich entwickelnden Handelsinteressen. Von Anfang an wurde jedoch schweizerischerseits klargestellt, dass wir uns auch die Etablierung von Beziehungen mit dem Norden durchaus offenhielten.

Die Regierung von Pyong Yang versuchte zwischen 1955 und 1963 mittels verschiedener Sondierungen zu erfahren, ob sie nicht in engere Beziehungen mit uns treten könnte. Seit 1967 bestehen Kontakte zwischen dem nordkoreanischen Botschafter in Bukarest bzw. Prag mit der Bundesverwaltung. Unser Botschafter in Peking

hat seinerseits Nordkorea einen Besuch abgestattet. Im September 1969 fanden am Sitz der Zentrale für Handelsförderung in Zürich Gespräche mit einer nordkoreanischen Handelsdelegation statt. Diese führten dazu, dass schweizerischerseits den Nordkoreanern die Möglichkeit der Etablierung einer rein privaten Handelsvertretung in Zürich eröffnet wurde, von welcher Möglichkeit nordkoreanischerseits bisher jedoch nicht Gebrauch gemacht wurde. Den Nordkoreanern scheint es daher mehr um politische als um wirtschaftliche Ziele zu gehen.

Im Falle der beiden Korea scheint eine Gelegenheit zur Leistung guter Dienste seitens der Schweiz, jedenfalls gegenwärtig, eher unwahrscheinlich. Gegebenenfalls bestände übrigens die Möglichkeit, die Neutrale Ueberwachungskommission in dieser Richtung einzusetzen. Hingegen sind die schweizerischen wirtschaftlichen Interessen in Südkorea bedeutend (Exportrisikogarantie).

Nachdem der Süden entschieden eine Hallsteindoktrin vertritt, erscheint in diesem Falle grosse Zurückhaltung zur Frage der Anerkennung auch des anderen Teils am Platze.

V.

Die Aussenpolitischen Kommissionen der beiden Räte wurden wie folgt über das Problem unserer Beziehungen zu den geteilten Staaten unterrichtet :

- ./ (1) Am 16. Mai 1968 referierte der damalige Chef des EPD vor der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates über das Thema "Anerkennung der geteilten Staaten". Ein Auszug des Protokolls liegt bei.
- ./ (2) Die nationalrätliche Kommission wurde erneut anlässlich ihrer Sitzung vom 3. Juni 1970 mit der Angelegenheit befasst. Der Verlauf der Debatte ergibt sich aus dem beiliegenden Protokollauszug.

- 9 -

Die vorher am 6. Mai 1970 mit der Sache (lediglich Beziehungen zur DDR) befasste ständerätliche Kommission trat materiell nicht auf die dargelegten Probleme ein.

Beilagen

Auszug aus Protokoll der Sitzung vom 16.5.68

Auszug aus Protokoll der Sitzung vom 3.6.70