

p.B.15.11.Corée.1. - FK/ar

Die geheime Notiz für den Bundesrat vom 5. November 1971  
betreffend Schwedische Demarche zugunsten der Anerkennung  
von Nord- und Südkorea wurde a u s g e t e i l t a n :

- 7 Bundesräte
- 1 Bundeskanzler
- 2 Vizekanzler
  
- Herrn Botschafter E. Thalmann
- Herrn Botschafter R.L. Bindschedler
- Herrn Botschafter E. Diez
- Herrn Botschafter A. Janner
- Herrn Botschafter R. Keller
- Herrn Botschafter S. Marcuard
- Herrn Minister A.L. Natural
- Herrn Minister H. Miesch
  
- Herrn Botschafter P.R. Jolles
- Herrn Botschafter R. Probst
- Herrn Minister H. Marti

*griene Kopie*

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES  
DEPARTEMENT

---

p.B.15.11.Corée.1. - FK/ar

Bern, den 5. November 1971

G e h e i mAusgeteiltNotiz für den BundesratSchwedische Demarche zugunsten der  
Anerkennung von Nord- und Südkorea

Mit Notiz vom 4. Oktober 1971 hat das Politische Departement dem Bundesrat von einer Demarche Kenntnis gegeben, die der hiesige schwedische Geschäftsträger a.i. kurz vorher zugunsten der Anerkennung von Nord- und Südkorea unternommen hatte. Stockholm vertritt die Auffassung, die Gelegenheit sei günstig und die Zeit reif, dass gerade die vier Mitgliedstaaten der Neutralen Ueberwachungskommission (NNSC) in Panmunjom nunmehr diesen Schritt aufeinander abstimmen würden und ihn dann gleichzeitig vollzögen. Die Schweiz und Schweden würden demnach Nordkorea anerkennen, die Tschechoslowakei und Polen dagegen Südkorea.

Die Ueberlegungen, die das Politische Departement zu dieser Initiative anstellte, ergaben die Schlussfolgerung, dass Stockholms Vorstoss unser Interesse verdiene, dass dieses Projekt, seine Erfolgsaussichten und seine Verwirklichung aber noch viele Fragen offenliessen, die vor unserem Entscheid in schweizerisch-schwedischen vertraulichen Kontakten der Abklärung bedürften. Die Interessenlage der Schweiz - fürs nächste namentlich die Gestaltung unseres künftigen Verhältnisses zur DDR, die zurzeit Gegenstand von schweizerisch-ostdeutschen Verhandlungen bildet - empfehle es uns dabei, in dieser Sache jede Uebercilung zu vermeiden.

- 2 -

Schwedens Botschafter wurde am 5. Oktober 1971 von unserer Bereitschaft unterrichtet, die ganze Angelegenheit mit Vertretern des schwedischen Aussenministeriums einer eingehenden Erörterung zu unterziehen. Diese Aussprache hat am 26. Oktober 1971 in Bern stattgefunden.

## I

Stockholms Vorstellungen, die uns zwei Vertreter des schwedischen Aussenministeriums darlegten, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1) Unsere Gesprächspartner legten zunächst Wert auf eine sehr vertrauliche Behandlung ihres Anliegens. Schweden fasse im Hinblick auf seine Anerkennung Nordkoreas vorerst kein einseitiges Vorgehen ins Auge, müsse sich jedoch für die Zukunft dann freie Hand vorbehalten, wenn das vorliegende Projekt keine Verwirklichung finden sollte. Auf jeden Fall werde Stockholm den Versuch eines gemeinsamen Vorgehens der vier NNSC-Mitgliedstaaten ohne Mitwirken der Schweiz nicht weiterverfolgen, sondern eine andere Gelegenheit abwarten, um das gesteckte Ziel im Alleingang zu erreichen.

Schweden habe im übrigen keinen fertigen Plan, um das befürwortete Vorhaben durchzuführen. Das Für und das Wider müsse im gemeinsamen Gespräch gegeneinander abgewogen und dann eine entsprechende Entscheid gefällt werden.

2) Die schwedische Seite überreichte uns den Entwurf eines Memorandums, welches die Schweiz und Schweden in Prag und in Warschau gleichzeitig zu übergeben hätten.

Dieser Text geht davon aus, dass sowohl der Norden (Pyongyang) wie der Süden (Söul) den Gedanken der Wiedervereinigung von Korea verfolgen, dass aber bis heute keine Verständigung darüber

gefunden werden konnte, wie dieses Ziel am besten zu erreichen wäre. In diesem Zusammenhang vertrete die schwedische Regierung die Auffassung, dass den vier Mitgliedstaaten der Neutralen Ueberwachungskommission eine besondere Verantwortung zufalle, Mittel und Wege zu finden, für die Aufrechterhaltung von friedlichen Beziehungen in Korea das Ihre beizutragen. Nun habe die jüngste Entwicklung in Korea gezeigt, dass gewisse direkte Kontakte zwischen Nord und Süd möglich seien. Die schwedische Regierung habe sich deshalb gefragt, ob die vier in der NNSC vertretenen Regierungen diese willkommene Entwicklung der Dinge, welche zu Hoffnungen für weitere Fortschritte Anlass gebe, auch von ihrer Seite zu unterstützen in der Lage wären.

Der schwedische Memorandumsentwurf erinnert dann an die Berufung der vier Staaten in die NNSC.\* Darauf folgt der Vorschlag, die vier in dieser Kommission vertretenen Regierungen sollten - in Erwartung der Wiedervereinigung - die gegenwärtigen Bemühungen in Korea für Entspannung und Frieden in einer gleichzeitigen und parallelen Aktion unterstützen, indem sie jeweils mit jenem Teil Koreas diplomatische Beziehungen aufnehmen würden, mit dem sie bis anhin keine solchen unterhalten haben.

Die Regierungen der CSSR und Polen werden schliesslich - immer nach schwedischem Textentwurf - um ihre Auffassung darüber gebeten, ob sie in der Verwirklichung dieses Projekts ebenfalls einen Beitrag zur Entspannung der Lage in Korea sehen würden und ob sie, wenn dies zutreffe, bereit seien, mit den Regierungen der Schweiz und Schwedens in Kontakt zu treten, um über die hiefür notwendigen Schritte zu beraten.

---

\* Die Schweiz und Schweden durch den Oberbefehlshaber der UNO-Streitkräfte, die CSSR und Polen durch den Oberbefehlshaber der nordkoreanischen Volksarmee und durch den Kommandanten der chinesischen Freiwilligen.

3) Unsere schwedischen Gesprächspartner eröffneten ihre Erläuterungen zu ihrem Memorandumsentwurf mit der Bemerkung, dass sich die neutralen Staaten in der Regel keinen Illusionen über ihre eigene Rolle hingeben sollten; es biete sich ihnen indessen manchmal eine Gelegenheit, zugunsten politischer Entspannung tätig zu werden. Auch wenn dabei ihr Beitrag jeweils nur bescheiden sein könne, so gelte es doch, etwaige Möglichkeiten zu nützen. Im vorliegenden Falle gehe es darum, mit der vorgeschlagenen Aktion der Gefahr erneuter Auseinandersetzung zwischen den beiden Teilen Koreas zu steuern.

Sowohl im Norden wie im Süden seien einander widerstrebende Tendenzen festzustellen. So enthalte etwa die Verfassung Südkoreas widersprechende Elemente, wovon die einen den Alleinvertretungsanspruch für ganz Korea zu bekräftigen, andere sich hingegen mit der Teilung abzufinden scheinen. Auf jeden Fall ändere die Anerkennung von Nord- und Südkorea nach schwedischem Muster nichts am Status quo. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen im vorgeschlagenen Sinne schaffe kein Präjudiz für die Zukunft Koreas.

4) Die klassischen minimalen Voraussetzungen, die das Völkerrecht für die Anerkennung eines Staates vorschreibt, sind in schwedischer Sicht im Falle sowohl Nordkoreas wie Südkoreas gegeben. Wenn bisher trotzdem spezielle Gründe gegen eine gleichzeitige Anerkennung beider Staaten gesprochen hätten, so seien diese heute nicht mehr in selbener Masse ausschlaggebend.

5) Alle Mitgliedstaaten der NNSC hätten eigentlich schon in der Vergangenheit mit dem Norden wie mit dem Süden gleiche Beziehungen unterhalten und damit als neutrale Staaten in der gegebenen Situation ihre volle Aktionsfreiheit bewahren sollen. Dies hätte dem Prinzip der Unparteilichkeit entsprochen, dem verpflichtet zu sein die Schweiz - und in ähnlichem Sinne auch Schweden - seinerzeit bei der Uebernahme ihres Mandats erklärt habe. Aus historischen Gründen seien jedoch die einen NNSC-Mitglieder die Neutralen der

einen Partei, die anderen Mitglieder jedoch die Neutralen der Gegenpartei geworden; da dem so gewesen sei, habe Schweden eine beschwichtigende Erklärung mit Bezug auf seine Rolle in der Neutralen Ueberwachungskommission abgeben müssen, als Stockholm im Jahre 1969 Nordvietnam anerkannte und Söul daraus Folgen zugunsten einer Anerkennung auch Nordkoreas befürchtete.

6) Heute jedoch hat die Situation nach schwedischer Auffassung gewichtige Aenderungen erfahren. Zunächst mache sich zwischen Nord und Süd ein Beginn von Entspannung bemerkbar. Der Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik und der DDR komme dabei so etwas wie der Charakter eines Vorbildes zu. Ferner sei vorauszusehen, dass Washingtons Reaktion auf die Anerkennung Nordkoreas heute weit weniger negativ ausfallen würde, als dies noch vor einiger Zeit der Fall gewesen wäre. Die Vereinigten Staaten könnten nur ein Interesse daran haben, dass die bald fällige Anerkennung des Nordens nicht als Einzelfall erfolge, sondern nach schwedischem Muster heute noch von der Anerkennung des Südens abhängig gemacht werde.

7) Erwähnung verdiene schliesslich, dass Stockholm einerseits von Pyongyang bedrängt werde; Nordkorea anzuerkennen, und andererseits unter einem gewissen innenpolitischen Druck stehe, dies zu tun. Diesem Drängen und diesem Druck könnte selbst dann besser begegnet werden, wenn die CSSR und Polen auf die schwedische Initiative nicht eintreten sollten. Dies würde Stockholm wenigstens zu einer Art Alibi verhelfen: Der "Schwarze Peter" wäre auf Seiten von Prag und Warschau.

8) Südkorea ist nach Beobachtungen Stockholms neuerdings an Kontakten mit dem kommunistischen Osten interessiert. Wenn Söul früher noch seine Beziehungen zu Ländern abbrach, die Nordkorea anerkannten, so ist es in schwedischer Sicht keineswegs mehr sicher, dass dasselbe heute noch geschehen würde. Südkorea werde seine Reaktion auf eine schweizerische und eine schwedische Aner-

kennung Nordkoreas im Rahmen von Stockholms Vorschlag wohl überlegen; Söul müsse nämlich heute schon damit rechnen, dass diese Anerkennung über kurz oder lang ohnehin erfolgen werde, ohne jedoch dabei den Vorteil zu haben, gleichzeitig selber von der CSSR und Polen anerkannt zu werden. Schweden erwartet deshalb keine heftige Reaktion von seiten Südkoreas.

9) Wenn einerseits kein Zweifel darüber bestehe, dass Nordkorea seine Anerkennung durch die Schweiz und Schweden wünsche, so sei andererseits nicht vor auszusehen, wie Pyongyang auf eine Anerkennung Südkoreas durch die Tschechoslowakei und Polen reagieren würde. Sollten gewisse Anzeichen darauf hindeuten, dass sich Nordkorea mit diesem Gedanken nicht zu befreunden vermöchte, so wäre nach schwedischer Auffassung für die Durchführung des hier erörterten Plans eine gewisse Zeit verstreichen zu lassen.

10) Unsere schwedischen Gesprächspartner machten geltend, dass die Durchführung von Stockholms Vorhaben relativ rasch, nach Möglichkeit noch dieses Jahr, erfolgen sollte. Bald werde die Zeit kommen, da wir uns zu dieser Anerkennung entschliessen müssten, ohne dann den Vorteil zu haben, es vorher getan zu haben. Auf jeden Fall möchte Schweden nicht unter den letzten Staaten figurieren, die sich zu diesem Schritt entschliessen.

11) Stockholm rät sowohl von Kontakten mit Washington wie mit Söul ab, bevor sein Projekt Warschau und Prag unterbreitet worden ist. Es müsse nämlich auch nur der Anschein vermieden werden, wir würden unseren Entscheid in dieser Sache vom Belieben der Vereinigten Staaten abhängig machen. Eine Kontaktnahme mit Söul würde nur zu einer langwierigen und fruchtlosen Auseinandersetzung führen.

12) Schweden befürchtet im Falle der vorgeschlagenen Anerkennungsaktion Rückwirkungen weder auf die Tätigkeit der Neutralen Ueberwachungskommission noch - was insbesondere sein Verhältnis zu den beiden deutschen Staaten betrifft - auf seine Beziehungen zur DDR.

Was den ersten Punkt angehe, so habe Schweden seinen Sitz in der NNSC aufgrund eines Mandats der UNO, nicht aber im Auftrag Söuls übernommen; überdies dürfe die Bedeutung der Ueberwachungskommission auch in diesem Zusammenhang nicht überschätzt werden. Im übrigen sei die UNO in Korea selbst Partei; es sei deshalb nach schwedischer Auffassung nicht angezeigt, die Weltorganisation in vorliegender Frage zu konsultieren. Der Vorteil des schwedischen Vorschlags bestehe ja auch darin, dass im Falle seiner Verwirklichung das politische Gleichgewicht im Schosse der NNSC nicht gefährdet werde.

Schliesslich sieht Stockholm in seinem Fall keinen Zusammenhang zwischen der Anerkennung Nordkoreas und demselben Schritt gegenüber der DDR. Schweden mache nämlich seine Haltung gegenüber Pankow vom weiteren Gang der direkten innerdeutschen Gespräche abhängig, welche zu stören Stockholm nicht beabsichtige.

## II

1) Die Vertreter des Politischen Departements liessen sich in der Diskussion mit ihren Gesprächspartnern von den Ueberlegungen leiten, die zur Hauptsache in der erwähnten Notiz vom 4. Oktober aufgeführt sind und auf die zurückzukommen sich hier erübrigt. Im Vordergrund stand dabei die Bedeutung, welche die Gestaltung unseres künftigen Verhältnisses zur DDR zurzeit in unseren Erwägungen zu spielen hat. Darüber wurde die schwedische Seite in angemessener Weise orientiert.

2) Der Frage des Zeitpunktes wurde dabei von schweizerischer Seite besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Wir machten geltend, dass uns die Eile, die unsere schwedischen Gesprächspartner für die Durchführung ihres Planes befürworteten, nicht ohne weiteres einleuchte. Es sei damit zu rechnen, dass die Frage der geteilten Staaten über kurz oder lang, vielleicht schon nächstes Jahr, in einer Art "package deal" in der UNO erörtert und dort auch seine Lösung finden werde. Ein neutraler Staat habe kein vordringliches Interesse, zu ambitiös sein zu wollen und in dieser Sache gleichsam vorzuprellen. Auf jeden Fall dürfte es angezeigt sein, vorerst auch das weitere Geschehen in der Weltorganisation nach der Aufnahme Pekings zu verfolgen.

In der heutigen politischen triangulären Welt stellt sich in schweizerischer Sicht auch die Frage der geteilten Staaten auf eine andere Weise, als dies bisher in der bipolaren Ost-West-Auseinandersetzung der Fall war. Die Interessen der kommunistischen Welt, so wurde geltend gemacht, seien nicht mehr überall die gleichen. Die NNSC-Mitglieder Tschechoslowakei und Polen werden ihre Haltung gegenüber dem schwedischen Vorschlag von der Stellungnahme der Sowjetunion abhängig machen. Die Interessen der UdSSR in der Korea-Frage sind jedoch anders gelagert als jene Chinas. Wir könnten somit etwas unternehmen, das unter Umständen zwar die Zustimmung Moskaus fände, nicht aber jene Pekings. Neutrale Staaten sollten deshalb in einem Fall wie dem vorliegenden eine gewisse Unsicht, ja Vorsicht an den Tag legen.

Es sei schliesslich damit zu rechnen, dass die CSSR und Polen, sobald sie von der schwedischen Initiative Kenntnis hätten, auch Pyongyang darüber informieren werden. Wir könnten dadurch sehr schnell unter verstärkten nordkoreanischen Druck und damit auch in Zugzwang und Zeitnot geraten, was wir - wiederum vor allem wegen der DDR - auf jeden Fall vermeiden möchten.

- 3) Da die Schweiz und Schweden ihr Mandat in der NNSC vom Kommando der Vereinten Nationen übernommen haben, verdient die Frage eine ernsthafte Prüfung, ob die zuständige Stelle der Weltorganisation über das schwedische Vorhaben konsultiert werden sollte. In schweizerischer Sicht drängt sich ein solches Vorgehen tatsächlich auf, dies umso mehr, als damit zu rechnen ist, dass die CSSR und Polen auf der Gegenseite ihre Mandatoren, Nordkorea und China, im gegebenen Fall auch ins Bild setzen dürften.
- 4) Mit Bezug auf das Vorgehen vertrat die schweizerische Seite die Auffassung, es seien ohne Uebereilung die Möglichkeiten zu prüfen, auf welche Weise sich das schwedische Projekt verwirklichen lasse. Unverbindliche und gezielte Sondierungen - etwa in Washington, Moskau und Peking, gegebenenfalls auch in Prag und Warschau, ferner beim Generalsekretär der Vereinten Nationen - seien vorerst der sofortigen Ueberreichung eines Memorandums an die Regierungen der CSSR und Polens vorzuziehen.
- 5) Die Diskussion hat ergeben, dass Schweden es vorziehen würde, wenn die Verwirklichung seines Projekts ohne vorherige Sondierungen so rasch wie möglich im vorgeschlagenen Sinne in die Wege geleitet und, im Falle eines günstigen Echos in Prag und in Warschau, rasch zu Ende geführt würde. Stockholm befürchtet nämlich, dass vorherige Sondierungen unliebsame Indiskretionen bewirken könnten: dies vermöchte in schwedischer Sicht nicht nur das ganze Unternehmen in Frage zu stellen, sondern würde auch dem Verdacht Vorschub leisten, man wolle vorerst die Zustimmung und Einwilligung dieser oder jener Regierung einholen. Einen solchen Eindruck möchte Stockholm in der öffentlichen Meinung Schwedens schon gar nicht erst aufkommen lassen.

Unsere schwedischen Gesprächspartner zeigten jedoch Verständnis für die ihnen dargelegte schweizerische Haltung, für die namentlich das Problem unserer Beziehungen zur DDR aus bestimmten Gründen zurzeit eine gewichtigere Rolle spielt, als dies für Schweden

der Fall ist. Unsere Gesprächspartner kamen deshalb auch unseren Anliegen entgegen, davon abzusehen, in Eile vollendete Tatsachen zu schaffen; beide Seiten sollen vielmehr zunächst Möglichkeiten erwägen und Gelegenheiten nützen, um in vorliegender Sache in diesem oder jenem Land an geeigneter Stelle unverbindliche Vorsondierungen zu unternehmen.

### III

Das vertrauliche schweizerisch-schwedische Berner Gespräch vom 26. Oktober 1971 hat zu folgendem Ergebnis geführt:

- 1) Beide Seiten haben nach Darlegung ihrer jeweiligen Standpunkte und entsprechenden Erläuterungen festgestellt, dass sie die Frage der Anerkennung von Nord- und Südkorea im Sinne des schwedischen Vorschlags von einer etwas verschiedenen Interessenlage aus beurteilen. Der Stand der Beziehungen, welche die Schweiz und Schweden derzeit namentlich zur DDR unterhalten, spielt dabei eine massgebende Rolle. Daraus ergibt sich eine unterschiedliche Betrachtungsweise auch über den Grad der Dringlichkeit und über die beste Art und Weise des Vorgehens bei der Verwirklichung des schwedischen Projekts.
- 2) Einverständnis herrscht indessen darüber, dass der schwedische Vorschlag es verdient, weiterhin ernsthaft in Erwägung gezogen zu werden. Um beiden Seiten Gelegenheit zu geben, das Projekt, seine Erfolgsaussichten und seine geeignete Verwirklichung noch eingehender zu erwägen, werden sie unabhängig voneinander und in eigener Verantwortung gewisse Vorsondierungen vornehmen, wenn sich hierfür an geeignetem Ort eine günstige Gelegenheit bietet oder schaffen lässt. Um die Gefahr von Indiskretionen zu vermindern, sollen diese schweizerischen und schwedischen Erkundigungen nicht in den selben Ländern stattfinden (separated scouting in different

countries); die Schweiz wird diese Sondierungen in Washington und im UNO-Generalsekretariat, Schweden dagegen in Moskau und in Peking anstellen.

3) Das Politische Departement wird das schwedische Aussenministerium davon unterrichten, wann es bereit ist, das begonnene Gespräch zu einem für die Schweiz günstigeren Zeitpunkt fortzusetzen und dann den schwedischen Vorschlag im Lichte der vollzogenen Sondierungen erneut gemeinsam zu erörtern. Die schwedische Seite behält sich dabei die eigene Entscheidungsfreiheit vor, sollte ein längeres Zuwarten nicht im schwedischen Interesse liegen oder Stockholms Plan wegen Indiskretionen der Oeffentlichkeit vorzeitig bekannt werden.