

p.B.15.11.Trans. - PR/ste

Bern, den 27. September 1976

ad SW/HZNotiz an die Politische DirektionZur Frage der Anerkennung  
der Transkei

an	RS SW 18		
Datum	29. 30.9.		30.9.
Visa	RS SW 3		3
EPD	28.09.76	17	
p.B. 15.11. Trans.			

Wir beziehen uns auf Ihre Notiz vom 6. September 1976 betreffend die Anerkennung der Transkei, die wir wie folgt beantworten können:

## I.

1. Bei der Anerkennung von Staaten<sup>1)</sup> handelt es sich um die authentische Feststellung der Existenz eines Staates im Interesse der Rechtssicherheit. Es wird anerkannt, dass eine bestimmte Gesellschaft einen Staat im Sinne des Völkerrechts mit allen sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenzen darstellt. Jeder Zweifel über Existenz und Qualifikation des anerkannten Staates wird damit behoben.

2. Die Staatenpraxis kennt zwei Arten von Anerkennung, die Anerkennung de jure und die Anerkennung de facto, wobei jedoch auch der letztgenannte Fall einen Rechtsakt darstellt.

-/-

1) Vgl. hiezu: R.L. BINDSCHIEDLER, Die Anerkennung im Völkerrecht; in: Archiv des Völkerrechts, 9. Band, 1961/62, S. 377 - 397. E. ZELLWEGER, Die völkerrechtliche Anerkennung nach schweizerischer Staatenpraxis; in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Band XI, 1954 S. 11 - 42. E. DIEZ, Bilaterale Aussenbeziehungen; in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, 1975, S. 182 - 184.



In einer Stellungnahme aus dem Jahre 1949 umschreibt der Bundesrat den Unterschied zwischen einer Anerkennung de jure und einer solchen de facto wie folgt:

"La reconnaissance de jure suppose que toutes les conditions juridiques justifiant la reconnaissance sont réalisées. Les deux Etats nouent alors toutes les relations normales entre deux Etats membres de la communauté internationale, tandis que la reconnaissance de facto peut avoir lieu même au cas où toutes les conditions juridiques de la reconnaissance ne sont pas réalisées. Elle a en outre un caractère provisoire. Elle peut être révoquée. Elle signifie seulement que certaines relations sont entretenues avec le nouvel Etat, mais qu'il n'existe pas encore de relations complètes et normales comme c'est le cas dès l'instant où l'on procède à l'échange de missions diplomatiques." 2)

Erfolgte früher diese Unterscheidung nach einigermaßen klaren Kriterien, so haben sich in jüngster Zeit die Unterschiede immer mehr verwischt. Eindeutiges Zeichen der vollen Anerkennung ist jedenfalls der Austausch von diplomatischen Vertretern im Botschafterrang oder aber die ausdrückliche formelle Anerkennung de jure ohne irgendwelchen Vorbehalt. 3)

3. Umstritten ist im Völkerrecht besonders die Frage, ob die Anerkennung konstitutive oder nur deklaratorische Wirkung habe, d.h. ob ein neuer Staat erst durch die Anerkennung zum Völkerrechtssubjekt erhoben wird, oder schon im Zeitpunkt seiner Entstehung ein solches ist. Diese umstrittene Frage ist heute weitgehend zugunsten der Deklarationstheorie entschieden worden 4), die auch der schweizerischen Praxis entspricht 5).

-/-

---

2) Bundesrat PETITPIERRE am 24. März 1949 im Nationalrat in Beantwortung der Interpellation W. Schmid, wiedergegeben bei Zellweger, a.a.O., S. 12

3) DIEZ, a.a.O., S. 183

4) Vgl. A. VERDROSS, Völkerrecht, 5. Auflage, 1964, S. 246 und 247. BINDSCHEDLER, a.a.O., S. 386

5) ZELLWEGER, a.a.O., S. 39. BINDSCHEDLER, a.a.O., S. 393



4. Zum mindesten rechtstheoretisch lässt sich die Anerkennung eines Staates von der Aufnahme diplomatischer Beziehungen trennen, obgleich in der Regel beide Akte zusammenfallen. Im Gegensatz zur Anerkennung handelt es sich bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen um ein zweiseitiges Rechtsgeschäft<sup>6)</sup>.

5. Ein Staat darf nur dann anerkannt werden, wenn es sich wirklich um einen solchen handelt, also die vom Völkerrecht verlangten tatbestandlichen Elemente vorliegen. Ein Staat im Sinne des Völkerrechts ist nach einer klassischen Formulierung "die selbstherrliche Gebietskörperschaft, d.h. die auf einem bestimmten Gebiet angesiedelte, durch eine ständige und unabhängige Herrschergewalt zusammengefasste, menschliche Gemeinschaft"<sup>7)</sup>. Zum Begriff des Staates gehören mithin drei Merkmale: a) die Staatsgewalt, b) das Staatsgebiet, c) das Staatsvolk.

#### 5.1. Zur Staatsgewalt:

Es muss eine effektive Herrschaftsordnung vorhanden sein, die nach innen und aussen unabhängig ist und Aussicht auf Dauer hat. Sie muss die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen gewährleisten und auch völkerrechtliche Verträge abschliessen können.

#### 5.2. Zum Staatsgebiet:

Obwohl ein Staatsgebiet vorhanden sein muss, müssen dessen Grenzen nicht unbedingt überall schon genau bestimmt sein.

-/-

---

6) VERDROSS, a.a.O., S. 246

7) F. von LISZT, Das Völkerrecht, 11. Auflage, Berlin 1918, S. 43



### 5.3. Zum Staatsvolk:

Das Völkerrecht überlässt es im Prinzip gänzlich den Staaten, die Bedingungen für den Erwerb ihrer Staatsangehörigkeit aufzustellen. Beim Wechsel der Staatsangehörigkeit zufolge Gebietsabtretung entspricht es jedoch einer weitverbreiteten Staatenpraxis, dass die Angehörigen des abgetretenen Gebiets binnen bestimmter Frist erklären können, dass sie ihre Zugehörigkeit zu ihrer bisherigen Staatsgewalt bewahren wollen (Optionsklausel).

6. Die schweizerische Praxis umschreibt die völkerrechtlichen Voraussetzungen einer Anerkennung eines Staates in völliger Uebereinstimmung mit dem unter Ziffer 5 Gesagten wie folgt:

"Un nouvel Etat ne peut être reconnu que sous certaines conditions. Tout d'abord il doit être souverain, c'est-à-dire que vis-à-vis de l'extérieur il doit être indépendant des autres Etats, et du point de vue interne, il doit représenter le pouvoir suprême pour la communauté soumise à sa loi. Le nouvel Etat doit ensuite disposer d'un territoire et d'une population. Il n'est d'ailleurs pas indispensable que les frontières de ce territoire soient exactement délimitées. De plus, il doit pour prétendre à être reconnu, justifier qu'il est établi de façon durable et permanente. Il ne faut donc pas que son existence apparaisse comme précaire. Enfin le nouvel Etat doit être capable d'imposer son ordre juridique à la communauté qui lui est soumise et être en mesure de la faire respecter. Son autorité doit donc être effective." 8)

7. Kontrovers ist in der Völkerrechtslehre auch die Frage, ob es eine Pflicht zur und ein Recht auf Anerkennung gebe. Die Staatenpraxis zeigt, dass weder eine derartige

-/-

---

8) Bundesrat PETITPIERRE, a.a.O., S. 16



Pflicht, noch ein derartiges Recht bestehen. Die Staaten haben sich immer die Freiheit vorbehalten, eine Anerkennung auszusprechen oder zu verweigern. Dies geht schon aus dem von der internationalen Rechtssprechung mehrfach anerkannten Grundsatz hervor, dass die Vermutung für die staatliche Handlungsfreiheit spricht<sup>9)</sup>. Auch in der Anerkennungspraxis des Bundesrates gibt es keine Anhaltspunkte für die Annahme einer Rechtspflicht zur Anerkennung neuer Staaten oder Regierungen<sup>10)</sup>.

8. Die Anerkennung stellt sowohl einen Rechtsakt als auch einen politischen Akt dar. Für den anerkennenden Staat überwiegen meistens politische Motive. "Werden einem neu geschaffenen Staatsgebilde freundschaftliche Gefühle entgegengebracht oder liegt etwa die Anerkennung des neuen Staates im politischen oder wirtschaftlichen Interesse des anerkennenden Staates, so wird die Anerkennung frühzeitig erfolgen. Oft warten die Staaten aber zunächst ab, wie andere Staaten auf die durch eine Staatsgründung geschaffene neue Situation reagieren. Berücksichtigt wird insbesondere das Verhalten der Grossmächte, der unmittelbaren Nachbarn oder aber z.B. des Staates, zu dessen Territorium der neu geschaffene Staat früher gehört hat. Sprechen diese direkt interessierten Staaten die Anerkennung aus, so werden ihnen die übrigen Staaten folgen, es sei denn, sie hätten besondere Gründe zur Zurückhaltung. Oft bildet auch die Zugehörigkeit des neu geschaffenen Staates zu einem andern politischen oder militärischen Bündnissystem den Grund zur Nichtanerkennung, obgleich die völkerrechtlichen Voraussetzungen für eine Anerkennung erfüllt wären. In jüngster Zeit bedeutet auch

-/-

---

9) BINDSCHIEDLER, a.a.O., S. 389

10) ZELLWEGER, a.a.O., S. 23; BINDSCHIEDLER, a.a.O., S. 393



die Aufnahme eines Staates in die Organisation der Vereinten Nationen ein wichtiges, ja in der Praxis meist ausschlaggebendes Indiz für die Anerkennung eines neuen Staates. Vor allem im Fall der nach dem Zweiten Weltkrieg aus der Kolonialherrschaft entlassenen zahlreichen neuen Staaten der Dritten Welt löste die Aufnahme in die Vereinten Nationen jeweils eine Anerkennungswelle der übrigen Staaten aus, während andererseits die Nichtaufnahme in die UNO einen ernsthaften Grund für die Nichtanerkennung durch die anderen Staaten darstellt." 11)

9. Wie dargelegt und unter dem Vorbehalt der völkerrechtlichen Voraussetzungen, liegt es im politischen Ermessen des Bundesrates, ob er die Anerkennung gewähren oder verweigern soll. Neutralitätspolitische Erwägungen stehen dabei im Vordergrund. Der Bundesrat umschrieb damals 1949 seine Anerkennungspraxis wie folgt:

"L'attitude que le Conseil fédéral peut prendre à propos de la reconnaissance d'un nouvel Etat doit être conforme à la politique de neutralité qu'il a toujours suivie. Reconnaître prématurément un Etat qui lutte encore par les armes pour son existence c'est s'exposer au reproche de la favoriser aux dépens de ses adversaires. Cette reconnaissance, suivant les circonstances dans lesquelles elle intervient, pourra même être jugée comme une prise de position difficilement conciliable avec notre politique de neutralité. Inversement le nouvel Etat pourra considérer comme un geste inamical une reconnaissance tardive. S'il remplit toutes les conditions prévues par le droit des gens et si le conflit qui l'opposait à d'autres Etats paraît résolu, refuser de le reconnaître ou même différer la reconnaissance peut être interprété comme un acte hostile. Le cas le plus simple est celui où les conditions prévues par le droit des gens étant réalisées, l'existence du nouvel Etat est consacrée par un acte international, d'une portée indiscutable, comme la signature d'un traité de paix, l'admission dans une organisation internationale, c'est-à-dire en somme lorsque

-/-

---

11) DIEZ, a.a.O., S. 183



l'existence du nouvel Etat n'est plus contestée par la grande majorité des autres Etats.

Nous sommes, Messieurs, dans un domaine où, sous réserve des conditions dictées par le droit des gens, il est difficile d'établir d'avance des critères tout à fait précis. La question est politique autant sinon plus que juridique. Il convient la plupart du temps de choisir le moment opportun. En principe, la Suisse, en raison de sa position d'Etat neutre, n'a pas à prendre d'initiative ni dans un sens ni dans l'autre, qui pourrait être interprétée comme une prise de position hâtive ou déplacée." 12)

10. Ob die völkerrechtlichen Voraussetzungen für eine Anerkennung gegeben sind, ist nicht immer leicht zu entscheiden, da die Abklärung der tatsächlichen Verhältnisse oft erhebliche Schwierigkeiten bietet, insbesondere die Feststellung, ob die Regierung die wirkliche Herrschaftsgewalt besitze und ob die Effektivität und Faktizität der Rechtsordnung vorhanden sei. Mangels hinreichend zuverlässiger Erforschung und Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse können verfrühte Anerkennungen erfolgen<sup>13)</sup>. Die Anforderungen an die staatliche Unabhängigkeit dürfen im Zeitalter der allseitigen Interdependenz und angesichts der grossen Zahl bereits anerkannter Klein- und Ministaaten nicht zu hoch gestellt werden. Entscheidend ist nicht so sehr die faktische Unabhängigkeit, sondern vielmehr die rechtliche, d.h. die Möglichkeit, die Verfassung und die eingegangenen Bindungen frei und ohne äusseren Einfluss zu wählen.

-/-

---

12) Bundesrat PETITPIERRE, a.a.O., S. 23, 24

13) ZELLWEGER, a.a.O., S. 16; der Autor nennt als Beispiel einer verfrühten Anerkennung durch die Schweiz Finnland im Jahre 1918.



11. Abschliessend möchten wir Sie noch auf einen besonderen Aspekt aufmerksam machen, der von verschiedener Seite gegen eine Anerkennung der Transkei vorgebracht werden könnte, nämlich das in diesem Zusammenhang direkt betroffene, im Völkerrecht allerdings umstrittene Prinzip der Selbstbestimmung. Wie Sie wissen, ist dieses Prinzip in den beiden UN-Pakten von 1966 über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Menschen und über die zivilen und politischen Rechte der Menschen (Res. 2200 A,B(XXI)) ausdrücklich festgehalten.

Artikel 1 lautet:

"Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts steht es ihnen frei, ihren politischen Status zu bestimmen und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu verfolgen."

Das Prinzip der Selbstbestimmung ist auch eines der Prinzipien der am 24. Oktober 1970 ohne Gegenstimme von der Generalversammlung der UNO angenommenen "Deklaration über die völkerrechtlichen Prinzipien betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit unter Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen (Res. 2625 XXV), welcher verschiedene Völkerrechtler und namentlich die Staaten der Dritten Welt und des Ostblocks grosses Gewicht beilegen.

Es ist heute auch in der Völkerrechtslehre immer mehr die Tendenz sichtbar, dass ein Selbstbestimmungsrecht für die afrikanische Bevölkerung von Südrhodesien (Zimbabwe), Südwestafrika (Namibia) und Südafrika (Anasien) anerkannt sei, ja sogar als ius cogens, also zwingend zu gelten habe. Mag die Rechtsnatur des im Rahmen der UNO konkretisierten Prinzips der Selbstbestimmung umstritten sein, so hat letzteres doch einen eminent politischen Effekt, der auch im Falle der Transkei berücksichtigt werden muss.



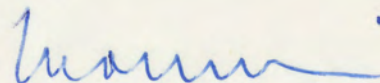
## II.

Aufgrund der gemachten Ausführungen kommen wir deshalb zu folgenden

SCHLUSSFOLGERUNGEN:

- 1) Da sich die TRANSKEI in einem sehr engen wirtschaftlichen, militärischen und politischen Abhängigkeitsverhältnis zur Republik Südafrika befindet, erscheint es fraglich, ob sie die für eine völkerrechtliche Anerkennung notwendige innere und äussere Unabhängigkeit erreicht hat. Dies umsomehr als die Verfassung und die bestehenden vertraglichen Bindungen zu Südafrika nicht kraft freien Willens der Bevölkerung zustande gekommen sind.
- 2) Problematisch scheint ferner, dass die Bevölkerung der TRANSKEI zum Grossteil ausserhalb des Staatsgebiets lebt und keinerlei Möglichkeit hat, für die südafrikanische Staatsbürgerschaft zu optieren.
- 3) Eine allfällige Anerkennung der TRANSKEI würde wahrscheinlich von verschiedener Seite als einen Verstoss gegen das völkerrechtliche Prinzip der Selbstbestimmung, namentlich auch der wirtschaftlichen, ausgelegt werden.
- 4) Von einer Anerkennung der TRANSKEI ist deshalb abzuraten.

Direktion für Völkerrecht  
i.V.



(Monnier)

Kopien an:

- Herrn Botschafter Diez
- Herrn Monnier
- Herrn Krafft