

Nationalrat
76.478 Postulat Schatz-St. Gallen vom 30. November 1976
Diplomatische Anerkennung von Staaten

2. März 1977

Schriftliche Beantwortung (S-Geschäft)
76.478. Postulat Schatz St.Gallen vom 30. November 1976.
Diplomatische Anerkennung von Staaten

Politisches Departement vom 24. Februar 1977

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Die Antwort auf das Postulat Schatz St.Gallen wird genehmigt (siehe Beilage).

An den Nationalrat

Protokollauszug an:

- EPD 10 zur Kenntnis
- EVD 5 zur Kenntnis
- BK 4 (Hb, Br, Sa, AS) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schmitt

Nationalrat

76.478 Postulat Schatz-St. Gallen vom 30. November 1976

Diplomatische Anerkennung von Staaten

Text des Vorstosses

Der Bundesrat wird eingeladen, seine Grundsätze in bezug auf die Anerkennung bzw. Nichtanerkennung von Staaten zu überprüfen und klarzustellen. Dabei sollte zum Ausdruck kommen, dass die Anerkennung bzw. Nichtanerkennung eines Staates nichts darüber aussagt, ob unser Land dessen Innen- oder Aussenpolitik billigt oder nicht billigt oder ob wir dessen Unabhängigkeit als vollständig oder nicht vollständig betrachten. Diplomatische Anerkennung ist nichts anderes als ein Instrument, um Kontakte mit einem Staat aufrecht zu erhalten. Massgebend für diplomatische Beziehungen muss daher die faktische Existenz des betr. Staates sein, wenigstens solange, als dieser nicht direkte Interessen unseres Landes gröblich missachtet.

Mitunterzeichner

Bürer, Fischer-Bern, Friedrich, Früh, Füeg, Kaufmann, Keller, Meier Kaspar, Müller-Balsthal, Schürch, Sigrist, Speziali, Vetsch, Waldvogel. (14)

Begründung

Diesen Herbst ist Transkei im südlichen Teil Afrikas als unabhängiger Staat proklamiert worden. In einer Antwort des Bundesrates auf eine einfache Anfrage Nauer führt der Bundesrat aus, dass er nicht gedenke, "dieses neue Gebilde" zu anerkennen und zwar weil es keineswegs feststehe, "ob die Gewährung der Unabhängigkeit auch wirklich der Erlangung vollumfänglicher Souveränität gleichzusetzen ist". Zur Begründung dieses Zweifels führt er dann aus, es scheine, "dass Südafrika z.B. der Transkei vorschreiben wolle, welchen Umfang die Staatszugehörigkeit zu diesem neuen Land zu beinhalten habe".

Die vom Bundesrat angeführten Beweise für eine nicht vollständige Souveränität nach schweizerischen staats- und völkerrechtlichen Vorstellungen mögen durchaus zutreffen und es mag auch richtig sein, dass

- 2 -

Südafrika mit gewissen Massnahmen seiner Politik der Apartheid eine höhere Legitimität verleihen will. Trotzdem aber ist die Haltung des Bundesrates in der Frage der diplomatischen Anerkennung der Transkei widersprüchlich und missverständlich.

Widersprüchlich ist die Haltung, weil bei vielen anderen Staaten, die wir diplomatisch anerkennen, ähnliche Vorbehalte mit viel mehr Grund gemacht werden könnten. Wohl ist Transkei wirtschaftlich in hohem Masse von Südafrika abhängig; aber es gibt zahlreiche Staaten, deren wirtschaftliche Abhängigkeit von anderen nicht geringer ist; wir anerkennen sie dennoch. Wohl ist auch eine politische Abhängigkeit von Südafrika vorhanden. Aber wir anerkennen Staaten, die nicht nur von anderen abhängig, sondern von ihnen unterjocht sind, die gegen ihren Willen fremde Truppen im Lande dulden müssen, Staaten, deren Bürger von ausländischen Tanks brutal niedergewalzt wurden, als sie sich von ihren "Befreierern" zu befreien versuchten. Wohl ist Transkei kein demokratischer Staat in unserem Sinn; aber es gibt Staaten, deren Bürger keinerlei Rechte haben und unter ständigem Terror der eigenen Regierung leben müssen - wir anerkennen sie dennoch. Die Schweiz anerkennt Länder, die mit Mauern, Stacheldraht, Tretminen und Bluthunden ihren Bürgern ein elementares Recht verweigern, das Recht, auszuwandern. Wir anerkennen Staaten, die von Geiselnemern beherrscht werden, welche zudem Zehntausende einer andersrassigen Volksgruppe innert kürzester Zeit zur Auswanderung gezwungen haben, und wir anerkennen solche, deren Machthaber ihre Herrschaft mit Hilfe der Waffen von 12'000 Kubanern erworben haben. Im Lichte dieser Praxis ist es nicht ganz begreiflich, dass wir in Transkei derartig strenge Massstäbe anlegen.

Missverständlich ist die Haltung des Bundesrates, weil man daraus den Schluss ziehen könnte, die Anerkennung eines Staates durch unser Land bedeute gleichzeitig, dass wir dessen innere oder äussere Politik billigen und uns ein Urteil darüber anmassen, ob er wirklich unabhängig sei oder nicht. Eine solche Haltung aber könnte zu unabsehbaren Komplikationen führen. Bedeutet etwa die Anerkennung jener Staaten, die wir oben erwähnt haben, dass wir deren Politik

-/-

billigen oder die Politik ihrer Nachbarn ihnen gegenüber, dass wir die Politik der Transkei aber ablehnen? Und was tun wir, wenn sich die politische Lage eines von uns anerkannten Staates ändert? Ziehen wir dann die diplomatische Anerkennung zurück?

Es scheint mir richtiger und entspricht auch unserer Tradition, dass die Anerkennung eines Staates nichts zu tun hat mit der Billigung seiner inneren oder äusseren Politik. Diplomatische Anerkennung ist nichts anderes als ein Instrument, um Kontakte mit einem Staat aufrechtzuerhalten, wenigstens solange, als nicht direkte Interessen unseres Landes von diesem betreffenden Staat gröblich missachtet werden. Diesem Grundsatz folgend hat die Schweiz denn auch seit Jahrzehnten diplomatische Beziehungen mit Staaten aufrechterhalten, deren Politik wir von humanitären und rechtlichen Gesichtspunkten aus nur ablehnen konnten oder deren Unabhängigkeit nur beschränkt war.

Wenn wir aber solchen Grundsätzen bisher gefolgt sind, dann sollten wir das in jedem Fall tun. Wieso weicht unser Land ausgerechnet im Fall Transkei von dieser Haltung ab? Nur weil es sich um einen kleinen Staat handelt? Oder nur, weil hier ein schwarzer Staat ohne Waffengewalt und Rebellion gegen die Weissen wenigstens einen Schritt in die richtige Richtung, in eine wenn auch prekäre Unabhängigkeit tun konnte? Oder nur, weil es einer gewissen Staatengruppe so gefällt und wir sie nicht verärgern wollen?

Wenn die Begründung der bundesrätlichen Haltung aber in der aussenpolitischen Opportunität liegt, dann soll man das auch sagen und sich nicht auf moralische und rechtliche Kriterien berufen, die man in vielen anderen Fällen nicht anwenden kann oder anwenden will.

Eine glaubhafte aussenpolitische Haltung kann nicht auf momentane Opportunität und Staatsraison abstellen, vor allem nicht diejenige eines neutralen Landes, welches in besonderem Masse eine grundsatztreue Politik zu führen hat.

Stellungnahme des Bundesrates

Wenn sich der Bundesrat über die Anerkennung von Staaten schlüssig werden muss, lässt er sich von den Regeln und Grundsätzen des Völkerrechtes leiten.

Die Anerkennung eines neuen Staates kann nur dann erfolgen, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind. In der Tat beruht der Staatsbegriff im Völkerrecht auf den drei kumulativen Elementen des Territoriums, der Bevölkerung und der Regierung. Zwei Bedingungen gelten für das Element "Regierung": gegen innen muss die Regierung eines Staates die höchste Gewalt für die Gemeinschaft ausüben, über die sich ihre Autorität erstreckt, gegen aussen muss sie von jedem andern Staat unabhängig sein. Hieraus ergibt sich das Merkmal der Souveränität des Staates, und ein souveräner Staat ist auch ein Subjekt des Völkerrechtes. Was die Bevölkerung anlangt, so sind nach Völkerrecht die Staaten zur Umschreibung der Kriterien zuständig, nach welchen sich die Definierung der Zugehörigkeit der Personen richtet, die ihren Gesetzen unterstehen, nämlich der Staatsangehörigkeit ihrer Bürger. Dieses Recht erfasst auch die Regelung über den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit.

Wenn ein neuer Staat durch Sezession entsteht, d.h. durch die Abtrennung und Verselbständigung eines Teils des Staatsgebietes gegenüber dem übrigen Teil der staatlichen Kollektivität, so haben in der Regel aufgrund der internationalen Praxis diejenigen Personen, die sich auf dem abgetrennten Gebietsteil befinden, das Recht, in einer bestimmten Frist zu entscheiden, ob sie ihre angestammte Staatsangehörigkeit behalten oder die des neuen Staates annehmen wollen.

Anerkennt ein Staat einen neuen Staat, stellt er damit fest, dass dieses politische Gebilde ein Staat sei. Die Anerkennung kommt der Zulassung des neuen Staates in die internationale Gemeinschaft gleich. Einen Staat anerkennen heisst erklären, dass er nunmehr als ein Subjekt des Völkerrechtes mit seinen Rechten und Pflichten behandelt werde. Die Anerkennung hat noch eine andere Konsequenz: Sie beinhaltet das Angebot des anerkennenden Staates, mit dem von ihm

anerkannten Staat Beziehungen auf diplomatischer Ebene sowie auf anderen Gebieten aufzunehmen. Jedoch beinhaltet die Anerkennung in keiner Weise die Billigung weder der verfassungsmässigen Form des Staates noch seines Regierungssystems noch seiner Innen- und Aussenpolitik; sie bedeutet weder eine Gutheissung der Art der Machtausübung im neuen Staat noch eine solche der in der internationalen Gemeinschaft gefundenen Unterstützung.

Die Anerkennung eines Staates durch die übrigen Glieder der internationalen Gemeinschaft ist weder eine Verpflichtung für diese noch ein Recht für jenen. Jeder Staat prüft in gänzlicher Unabhängigkeit, ob, von ihm aus und was ihn anlangt, die Bedingungen erfüllt sind, von denen das Völkerrecht die Existenz eines Staates abhängig macht. Darüber hinaus ist ein Staat auch dann, wenn er zum Ergebnis kommt, es seien die Bedingungen erfüllt, frei, den neuen Staat anzuerkennen. Denn die Anerkennung ist nicht nur ein Akt mit juristischen Konsequenzen. Sie ist auch ein politischer Akt, der politischen Erwägungen wie zum Beispiel der Wahl des Zeitpunktes einer Anerkennung, entspricht.

Infolge solcher Ueberlegungen hat der Bundesrat beschlossen, die Transkei nicht anzuerkennen. Die Bedingungen, unter denen diese Gebietseinheit entstanden ist, und die enge Abhängigkeit von der Republik Südafrika lassen Zweifel zu, ob die Transkei tatsächlich ein souveräner Staat im Sinne des Völkerrechtes ist. Andererseits sind die Bestimmungen über die Staatsangehörigkeit nicht frei von ihr festgelegt, sondern von Südafrika aufoktroziert worden, ohne dass die betroffenen Bevölkerungen ein Wahlrecht hätten ausüben können.

Abgesehen von den Bedenken, ob die vom Völkerrecht vorgeschriebenen Bedingungen im vorliegenden Fall erfüllt sind, kann auch nicht die Tatsache ignoriert werden, dass die Transkei ein Produkt der Apartheidspolitik ist, welche die südafrikanische Regierung trotz Verurteilungen und Aufrufen, die von der ganzen internationalen Gemeinschaft ausgehen, systematisch verfolgt. Der Bundesrat, der zu wiederholten Malen die Apartheid entschieden verurteilt hat, musste dieser Tatsache Rechnung tragen.

- 6 -

Schliesslich muss hervorgehoben werden, dass weder die Organisation der Vereinten Nationen noch jede andere universelle oder regionale internationale Organisation die Transkei zugelassen hat und dass kein Staat, mit Ausnahme von Südafrika, bislang die Transkei anerkannt hat. Aus diesem Umstand ist zu schliessen, dass die internationale Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit bestreitet, die Transkei sei ein Staat.

So hat der Bundesrat seinem negativen Entscheid im Falle der Transkei diejenigen Kriterien zugrunde gelegt, auf denen die ständige Praxis der Schweiz in der Frage der Anerkennung von Staaten beruht. Diese bewährten Kriterien wird er auch in Zukunft anwenden, wenn er sich vor die Frage gestellt sieht, ob ein neuer Staat zu anerkennen sei. Damit sieht der Bundesrat keinen Anlass, sie zu überprüfen oder zu präzisieren.

Erklärung des Bundesrats

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

Conseil national
 76 478 Postulat Schatz St-Gall du
 30 novembre 1976
Reconnaissance diplomatique des Etats

Réponse écrite

Texte de l'intervention

Le Conseil fédéral est invité à revoir et à préciser les critères sur lesquels il se fonde pour reconnaître ou ne pas reconnaître des Etats. A cette occasion, il serait souhaitable qu'il indique clairement qu'en reconnaissant ou en refusant de reconnaître un Etat, la Suisse ne manifeste en rien son approbation ou sa désapprobation de la politique intérieure ou extérieure de cet Etat, pas plus qu'elle ne laisse entendre si elle considère que l'indépendance de celui-ci est totale ou partielle. La reconnaissance diplomatique n'est rien d'autre qu'un moyen de maintenir des contacts avec un Etat étranger. Aussi l'existence de facto de cet Etat doit-elle être déterminante pour l'établissement de relations diplomatiques avec lui, du moins aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte aux intérêts directs de notre pays.

Consignataires

Bürer, Fischer-Berne, Friedrich, Früh, Füg, Kaufmann, Keller, Meier Kaspar, Müller-Balsthal, Schürch, Sigrist, Speziali, Vetsch, Waldvogel.

Développement

Cet automne, le Transkei, territoire de l'Afrique du Sud, a été proclamé Etat indépendant. Dans sa réponse à une question ordinaire Nauer, le Conseil fédéral précise qu'il n'envisage pas de reconnaître "cette nouvelle entité" puisqu'"il n'est pas du tout certain que cet octroi de l'indépendance puisse être considéré comme synonyme de l'acquisition d'une souveraineté pleine et entière". "Il semblerait par contre - c'est ainsi que le Conseil fédéral explique son doute - que l'Afrique du Sud entend prescrire au Transkei les règles qui détermineront la nationalité de ses ressortissants".

Les arguments avancés par le Conseil fédéral pour démontrer que le Transkei ne dispose pas, au sens où l'entend le droit public suisse et le droit des gens, d'une souveraineté pleine et entière peuvent être tout à fait pertinents. De même, il est fort vraisemblable que certaines mesures prises par l'Afrique du Sud ne visent qu'à consacrer davantage la politique d'apartheid qu'elle pratique. Toutefois, l'attitude du Conseil fédéral en ce qui concerne la reconnaissance diplomatique du Transkei est contradictoire et prête à confusion.

Elle est contradictoire puisque nombre d'Etats avec lesquels nous entretenons des relations diplomatiques ont été reconnus sans que soient formulées de semblables réserves, qui auraient été

nettement plus justifiées que dans le cas présent. Certes, sur le plan économique, le Transkei est très dépendant de l'Afrique du Sud; cependant, il existe de nombreux Etats dont la dépendance économique est tout aussi marquée. Nous les avons pourtant reconnus. Il est certain d'autre part que sur le plan politique également, le nouvel Etat dépend toujours de l'Afrique du Sud. Cependant, nous avons reconnus des Etats qui, non seulement n'ont pas d'indépendance, mais encore sont si bien asservis par d'autres qu'ils doivent supporter l'occupation de leur territoire par des troupes étrangères, des Etats dont les citoyens ont péri sous des chars étrangers pour avoir voulu se libérer du joug de leurs "libérateurs". Bien sûr, le Transkei n'est pas un Etat démocratique au sens où nous l'entendons. Mais il existe bien d'autres Etats où les droits individuels sont inconnus, et où les citoyens vivent perpétuellement dans la terreur de ceux qui les gouvernent. Ces Etats, nous les avons reconnus! La Suisse entretient des relations diplomatiques avec des pays qui n'hésitent pas à construire des murs, à installer des barbelés et des mines, et à utiliser des chiens pour empêcher leurs ressortissants de s'expatrier, droit pourtant élémentaire. Nous avons reconnu des Etats qui sont tombés sous la domination de terroristes qui, non contents de prendre des otages, ont contraint en très peu de temps des dizaines de milliers de personnes appartenant à un autre groupe ethnique à s'exiler. Nous avons même reconnu ceux dont les gouvernants ont pris le pouvoir à l'aide des armes de 12'000 Cubains. A la lumière de ces faits, on ne comprend pas très bien pourquoi le Conseil fédéral se montre si intransigent à l'égard du Transkei.

L'attitude du Conseil fédéral prête à confusion, car on pourrait en déduire qu'en reconnaissant un Etat, la Suisse approuve la politique intérieure ou extérieure de cet Etat et se permet d'apprécier si celui-ci est réellement indépendant ou non. Mais un tel comportement pourrait donner lieu à des complications dont il est difficile d'évaluer la portée. Le fait d'avoir reconnu les Etats dont nous venons de parler signifie-t-il que nous approuvons leur politique ou celle que pratiquent leurs voisins à leur égard, et qu'en revanche nous désapprouvons la politique du Transkei? Que faisons-nous lorsque la situation politique d'un Etat que nous avons reconnu se modifie? Rompons-nous les relations diplomatiques avec lui?

Il me semble plus juste et plus conforme à notre tradition de penser que la reconnaissance diplomatique d'un Etat n'a rien à voir avec l'approbation de sa politique intérieure ou extérieure. La reconnaissance diplomatique n'est rien d'autre qu'un moyen de maintenir des contacts avec un Etat étranger, du moins aussi longtemps qu'il ne porte pas gravement atteinte aux intérêts directs de notre pays. Voici d'ailleurs des décennies que la Suisse, appliquant ce principe, entretient des relations diplomatiques avec des Etats dont nous ne pourrions que condamner la politique pour des raisons d'ordre humanitaire et juridique, ou dont l'indépendance était restreinte.

Puisque, jusqu'à présent, nous nous en sommes toujours tenu à ce principe, pourquoi faire une exception aujourd'hui et ne pas reconnaître le Transkei? Est-ce uniquement parce qu'il s'agit d'un petit Etat, ou bien parce qu'il est un Etat noir qui, sans violence ni rébellion contre les blancs, a pour le moins franchi une étape dans la bonne direction, celle qui un jour le mènera à l'indépendance, si précaire soit-elle, ou encore est-ce pour plaire à un certain groupe d'Etats que nous craignons d'irriter?

Si le Conseil fédéral n'a pas reconnu le Transkei par opportunisme politique, qu'il le dise et ne se retranche pas derrière des critères moraux et juridiques que, dans bien d'autres cas, il ne peut ou ne veut pas appliquer.

Pour être crédible, l'attitude qu'adopte un pays face à tel ou tel événement de politique étrangère ne saurait être dictée par l'opportunisme ou la raison d'Etat, a fortiori lorsqu'il s'agit d'un pays qui, parce qu'il est neutre, est particulièrement tenu de pratiquer une politique fidèle à elle-même.

Rapport du Conseil fédéral

Lorsque la question de la reconnaissance des Etats se pose pour lui, le Conseil fédéral s'inspire des règles et des principes du droit international public.

La reconnaissance d'un nouvel Etat ne peut intervenir que lorsque certaines conditions sont réalisées. La notion de l'Etat, selon le droit des gens, suppose en effet la réunion de trois éléments constitutifs : un territoire, une population et un gouvernement. S'agissant du dernier élément, le gouvernement de l'Etat doit représenter, du point de vue interne, le pouvoir suprême pour la collectivité sur laquelle s'étend son autorité; vis-à-vis de l'extérieur, il doit être indépendant de tout autre Etat. De ces deux conditions découle le caractère souverain de l'Etat, qui détermine à son tour la qualité de sujet du droit des gens. Quant à la population, le droit international laisse aux Etats le soin de fixer les critères définissant le lien d'allégeance des personnes soumises à leurs lois, c'est-à-dire la nationalité de leurs ressortissants, de même que les conditions d'acquisition et de perte de cette nationalité. Lors de la création d'un nouvel Etat par sécession - par quoi il faut entendre la séparation d'une partie du territoire d'un Etat du reste de la collectivité étatique - la pratique internationale reconnaît généralement aux personnes se trouvant sur le territoire qui s'est séparé le droit de décider dans un certain délai si elles entendent conserver leur nationalité ou si elles désirent acquérir celle du nouvel Etat.

L'Etat qui reconnaît un nouvel Etat constate l'existence de cette entité politique en tant qu'Etat. La reconnaissance équivaut à l'admission de l'Etat nouveau dans la communauté internationale. Reconnaître un Etat, c'est déclarer qu'il sera traité désormais comme un sujet du droit des gens, doté de droits et astreint à des obligations. La reconnaissance a encore une autre conséquence: elle contient l'offre adressée par l'Etat qui reconnaît à

l'Etat reconnu de nouer des relations sur le plan diplomatique comme dans tout autre domaine. La reconnaissance n'implique ainsi en aucune manière une approbation de la forme constitutionnelle de l'Etat, de son système de gouvernement ou de sa politique extérieure ou intérieure; elle n'équivaut pas non plus à un aval donné à la manière dont s'exerce le pouvoir dans le nouvel Etat ni au choix des appuis que celui-ci trouve dans la communauté internationale.

La reconnaissance d'un Etat par les autres membres de la communauté internationale n'est ni une obligation pour ceux-ci, ni un droit pour celui-là. Chaque Etat examine souverainement si, de son point de vue et pour ce qui le concerne, les conditions dont le droit des gens fait dépendre l'existence de l'Etat sont réunies. Toutefois, même s'il considère que tel est le cas, il demeure libre de reconnaître ou non le nouvel Etat. Car la reconnaissance, si elle déploie des effets juridiques, est aussi un acte politique qui répond, tout comme le moment où la reconnaissance est donnée, à des considérations politiques.

C'est en fonction de ces considérations que le Conseil fédéral a décidé de ne pas reconnaître le Transkei. Les conditions dans lesquelles cette entité est née et son étroite dépendance de la République sud-africaine permettent en effet de douter qu'il s'agit là aujourd'hui d'un Etat véritablement souverain au sens du droit international. D'autre part, les règles relatives à la nationalité du Transkei n'ont pas été établies librement par celui-ci, mais elles lui ont été imposées par l'Afrique du Sud, sans que les populations intéressées aient pu exercer un droit d'option.

A part les réticences que l'on doit éprouver à admettre que les conditions prescrites par le droit international sont réalisées en l'espèce, il n'est pas possible d'ignorer le fait que le Transkei est une création de la politique d'apartheid, pratiquée systématiquement par le gouvernement sud-africain en dépit des condamnations et des appels émanant de la communauté internationale toute entière. Le Conseil fédéral, qui a condamné à plusieurs reprises et de la manière la plus ferme l'apartheid, ne pouvait pas ne pas tenir compte de ce fait.

Il y a lieu de relever enfin que ni l'Organisation des Nations Unies, ni aucune autre organisation internationale, universelle ou régionale, n'a admis le Transkei et qu'aucun Etat - sauf bien entendu l'Afrique du Sud - ne l'a reconnu jusqu'ici. Il faut déduire de cette circonstance que l'existence du Transkei, en tant qu'Etat, est contestée à l'heure actuelle par l'ensemble de la communauté internationale.

En bref, dans le cas du Transkei le Conseil fédéral a appliqué les critères qui sont à la base de la pratique bien établie de la Suisse en matière de reconnaissance d'Etats. Ce sont ces critères, dûment éprouvés, qu'il appliquera quand la question de la reconnaissance d'un nouvel Etat se posera à l'avenir pour notre pays. Aussi ne voit-il pas de raisons de les revoir ou de les préciser.

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.