

POLITISCHES SEKRETARIAT

p.B.58.2.URSS - KJ/BUG/ROJ

Bern, den 9. Oktober 1991

Bundesamt für Aussenwirtschaft	
No. <i>USSR 831</i>	
EE	
R	14. OKT. 1991
Kopie an <i>rib</i>	

max *RAS* ✓

Die Beziehungen zu Staaten, die aus dem Zerfall
der Sowjetunion entstehen

- Ziff. 5
bezug. l. 11c
0/2*
- Die Entstehung neuer Staaten auf dem Gebiet der UdSSR stellt die Schweiz vor die Frage, welcher Art die Beziehungen zu diesen staatlichen Einheiten sein sollen und zu welchem Zeitpunkt diesen Beziehungen durch die formelle Anerkennung ein offizieller Charakter verliehen werden soll.

Durch die Aufzählung der konstitutiven Elemente (Territorium, Regierung, effektive Ausübung der Staatsgewalt) umschreibt das Völkerrecht klar die Voraussetzungen, die ein staatliches Gebilde zu erfüllen hat, um tatsächlich ein Staat zu sein. Die Anerkennung als Staat durch einen anderen Staat ist aber ein Hoheitsakt dieses letzteren, den dieser aufgrund seines nationalen Interesses vollzieht oder unterlässt. Die Anerkennung eines Staates und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit demselben ist daher das Ergebnis eines politischen Entscheides, der aufgrund der politischen Zweckmässigkeit gefällt wird.

- Bis zur Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu den drei baltischen Staaten wurde schweizerischerseits die Anerkennung völkerrechtlich staatsfähiger und zum Austritt aus der UdSSR entschlossener Teilrepubliken von der Erfüllung inner-sowjetischer Bedingungen abhängig gemacht. Art. 72 der sowjetischen Verfassung hatte nämlich jeder Unionsrepublik das Recht gegeben, aus der Sowjetunion auszutreten. Ein am 6. April 1990 veröffentlichtes Gesetz legte ein allerdings sehr langwieriges Verfahren für den Austritt aus der Union fest. Es bestand daher die Aussicht, dass es nicht Zweck einer



diplomatischen Anerkennung sein konnte, dieses sowjetische Gesetz vorschnell zu untergraben. Der Putsch vom 18./19. August 1991 und die anschliessende Welle der Anerkennung der baltischen Staaten haben dieses Gesetz hinfällig werden lassen. Es gibt daher heute keine objektive Rechtfertigung mehr, einer völkerrechtlich staatsfähigen Republik aufgrund innersowjetischer Rechtsverhältnisse die Anerkennung zu versagen. Der Verzicht auf Anerkennung ist daher politisch zu erklären. Bei denjenigen Ländern, mit denen diplomatische Beziehungen nicht bestehen, ist zu prüfen, welcher Art die Beziehungen sind, die sich bis zu einer allfälligen Anerkennung auf allen Ebenen herausbilden.

3. Der Entscheid, einen Staat zu anerkennen, ist in der Schweiz Gegenstand einer ausdrücklichen Erklärung des Bundesrates. Dies ist möglicherweise den Behörden der ehemaligen Unionsrepubliken nicht klar. Sie könnten aus den stetig häufiger werdenden Kontakten mit Vertretern der Schweiz, auf z.T. höchstem Niveau eine implizite Anerkennung ableiten, wobei solche Schlussfolgerungen sowohl ohne als auch mit unlauteren Absichten gezogen werden könnten. In beiden Fällen wäre es jedenfalls schwierig, die Folgen einer implizierten Anerkennung zu korrigieren^{*}. Im Falle interner Zwistigkeiten könnten solche Kontakte gegen unseren Willen und unsere etablierte Praxis von einer bedrängten Regierung auch als Anerkennung ihrer Zuständigkeit "missverstanden" werden. Vorgehen, wie die eben geschilderten, auf die wir keinen Einfluss haben, könnten jedoch die Souveränität unseres Anerkennungsentscheides in Frage stellen. Es erscheint uns daher ratsam, den Zustand nicht eindeutiger Anerkennungsverhältnisse so kurz wie möglich zu halten und klare Optionen bezüglich Anerkennung oder Nichtanerkennung möglichst rasch auszuarbeiten. Dies setzt eine Kenntniss der Prioritäten voraus.

* Geschichtlich betrachtet ging die Anerkennung der deutschen Republik durch die Schweiz 1919 auf ein derart gewolltes "Missverständniss" zurück.

4. Nicht alle aus der UdSSR hervorgehenden Staaten haben für die schweizerischen Aussenbeziehungen die gleiche Bedeutung. Wir schlagen daher folgende Hierarchisierung vor :

- Staaten mit starker eingeständiger Tradition und engen geschichtlichen Beziehungen zu Westeuropa :

Die typischen Vertreter dieser Kategorie sind Litauen, Lettland und Estland, mit denen bereits diplomatische Beziehungen bestehen. Dieser Gruppe sollte als einziger zusätzlicher Staat Armenien beigelegt werden. Die Massaker der Armenier durch die Türken haben zu einer nachhaltigen historischen Identifizierung dieses christlichen Volkes mit Europa geführt. Zudem verfügen die Armenier über eine vor allem kulturell einflussreiche Diaspora in Westeuropa und namentlich auch in der Schweiz. Eine Anerkennung müsste kurzfristig ins Auge gefasst werden, sofern Armenien keine Irredenta in Nagorno-Karabach kultiviert.

- Bereits festgefügte Staaten ohne besondere geschichtliche Beziehungen zu Westeuropa :

Darunter fallen unserer Ansicht nach Aserbaidschan und die zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Usbekistan, Kirgisien, Turkmenistan und Tadschikistan. Die politischen Verhältnisse in diesen Staaten werden auf lange Sicht allenfalls Formen gewisser Entwicklungsdiktaturen annehmen. Eine Formalisierung der Beziehungen erscheint uns mit diesen Aussichten lediglich mittelfristig aktuell.

Etwas speziell ist die Lage in Georgien. In dieser an sich schon sehr eigenständigen Republik ist das kommunistische Regime durch eine sehr autoritäre Führung ersetzt worden. Obwohl wir davon ausgehen, dass längerfristig auch die Unabhängigkeit Georgiens internationale Anerkennung finden wird, sehen wir die Republik eher in dieser zweiten Gruppe.

- Staaten mit engen geschichtlichen Beziehungen zu Westeuropa aber voraussichtlich vermindelter Eigenständigkeit :

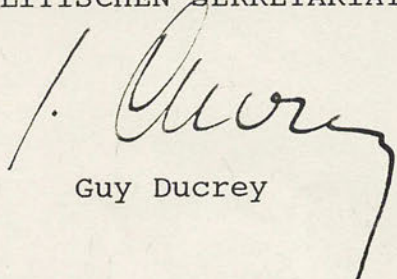
Falls nebst Russland die Ukraine und auch Weissrussland volle staatliche Unabhängigkeit anstreben sollte, würde sich die Anerkennungsfrage mit grosser Dringlichkeit stellen.

Vorläufig kann aber davon ausgegangen werden, dass die drei slawischen Glieder der Union auch künftig in einem engeren Verbund verbleiben werden. Die Kontakte zu den Behörden dieser "Staaten" werden daher unmittelbar nicht Fragen über de facto - und de jure - Beziehungen aufwerfen, sondern dürften auf absehbare Zeit als Weiterführung der Beziehungen zur UdSSR gewertet werden.

In diese Kategorie sollte auch Moldawien eingereiht werden, da diese Republik nach erlangter Unabhängigkeit voraussichtlich den Anschluss an Rumänien suchen wird. Dieser Umstand müsste der Schweiz auch auf der Ebene der informellen Beziehungen Zurückhaltung auferlegen. Keinesfalls sollten die Beziehungen als Ermunterung des Anschlusses an Rumänien verstanden werden können.

5. Wir haben bei den aufgeführten Kriterien zur Aufnahme von Beziehungen mögliche wirtschaftliche Beweggründe ausser Acht gelassen. Die wirtschaftlichen Interessen sind nur in wenigen Fällen absehbar. Die aussenwirtschaftlichen Prioritäten dürften in der Praxis den hier benutzten Kriterien entsprechen. Die diplomatische Anerkennung der neuen Staaten wird in jedem Falle ein politischer Entscheid sein müssen.

DER CHEF
DES POLITISCHEN SEKRETARIATS


Guy Ducrey

- Kopie an :
- Sekretariat des Staatssekretärs
 - Botschafter Lucius Caflisch
 - Generalsekretär Schaller
 - Georges Martin
 - Politische Abteilung I
 - Politische Abteilung III
 - Direktion für Völkerrecht, z.H. Minister von Däniken
 - BAWI, Dienst für Osteuropa
 - Schweizerische Botschaft in Moskau
 - THU