

Streng vertraulich

Die Anerkennung der geteilten Staaten

Referat des Vorstehers des Politischen Departements,
Herrn Bundespräsident W. Spühler, vor der
nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten
16. Mai 1968

Einführung:

1. Ich werde in dieser Darlegung das Vietnam-, das Korea- sowie das Deutschlandproblem behandeln. Der Fall Chinas ist anderer Natur; er ist übrigens, was die Schweiz anbetrifft, seit 1949 gelöst.

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

a) Die Teilung ist ein Ergebnis des Kalten Krieges, 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 aufgrund eines Friedensvertrages oder nach Abhaltung allgemeiner Wahlen rückgängig gemacht werden.

- 2 -

d) Diese vorläufigen Lösungen haben sich jedoch verfestigt, so dass sich in jeder Zone sehr unterschiedliche Rechtsordnungen, Gewohnheiten und Lebensformen entwickelt haben. Somit nimmt die Teilung - da die Aussichten auf eine Wiedervereinigung, mit Ausnahme Vietnams, 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.

3. Das Völkerrecht liefert uns, was die Anerkennung der geteilten Staaten anbetrifft, keine Richtlinien. 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.

4. Diese Regeln haben auch für die Schweiz Gültigkeit. Ihr Neutralitätsstatut schränkt ihre Aktionsfreiheit keineswegs ein.

- 3 -

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 kommt dem Bundesrat die verfassungsmässige Pflicht zu, die Interessen des Bundes und seiner Bürger zu verteidigen, so dass er naturgemäss denjenigen Zonen, in denen diese Interessen am stärksten sind, seine besondere Aufmerksamkeit widmet. In diesem Zusammenhang muss er natürlich dem Verhalten der in Frage stehenden Regierungen und ihrem Wunsch, Kontakte mit ihm zu unterhalten oder nicht, sowie ihrem Willen, für die von ihren Vorgängern eingegangenen Verpflichtungen die Verantwortung zu übernehmen oder nicht, Rechnung tragen.

Ignorieren kann er ferner auch nicht Doktrinen vom Typ Hallstein, welche mehrere dieser Regierungen proklamiert haben, und aufgrund derer sie sich weigern, mit Staaten, welche die andere Regierung anerkannt haben oder anerkennen könnten, diplomatische Beziehungen aufzunehmen oder fortzusetzen. Das Problem wäre natürlich keinesfalls gelöst, falls die Anerkennung der andern Hälfte des Landes den Abbruch der schon bestehenden Beziehungen mit der ersten Hälfte nach sich ziehen würde.

Schliesslich kann sich der Bundesrat auch nicht sagen, dass einfach abzuwarten sei, bis sich die Situation geklärt habe, denn diese Trennungen, welche nun schon seit Jahren bestehen, scheinen dazu bestimmt zu sein, noch lange anzudauern.

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

I. VIETNAM

1. Am Vorabend des Abschlusses der Genfer Abkommen von 1954 haben sowohl Ho Chi Minh, als auch Bao Dai und Diem für Vietnam die territoriale Einheit und Unabhängigkeit gefordert, wobei jeder die Herrschaft über das ganze Land beanspruchte.

Wenn auch die Abkommen eine Demarkationslinie zwischen dem Norden und dem Süden festgelegt haben, so wurde andererseits auch präzisiert, dass diese nur provisorischen Charakter trage und keinesfalls als Staatsgrenze gelten dürfe. Die Abkommen unterstreichen die Unabhängigkeit, Einheit und territoriale Integrität Vietnams und sehen allgemeine Wahlen vor. Auch andere diplomatische Abkommen gehen vom Begriff des einen Vietnam aus (Vertrag betreffend die Unabhängigkeit Vietnams vom 4.6.1954 - Protokoll des Südostasienpaktes von Manila 8.9.1954).

Im Laufe der darauffolgenden Entwicklung hat sich jedoch in der Wirklichkeit die These, es handle sich um zwei getrennte Staaten, immer mehr durchgesetzt, währenddem die Doktrin immer doppeldeutiger wurde.

2. 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 Zweistaatlichkeit ergeben, aus, bis es die Umstände erlauben, eine Lösung auf dem Verhandlungswege zu finden. So viel ich weiss, hat Südvietnam diesen Standpunkt nie bestritten.

Diese Betrachtungsweise ist im übrigen nicht sehr verschieden von derjenigen Nordvietnams. Die Regierung in Hanoi hält zwar energisch daran fest, dass es nur ein einziges Vietnam gebe; sie gesteht jedoch ein, dass eine Teilung, die jahrelang angedauert hat, nicht augenblicklich überwunden werden kann. Deshalb anerkennt sie den FNL und lässt sie es zu, dass diese Bewegung die Verantwortung für

- 5 -

die südvietnamesischen Angelegenheiten übernimmt. Nach Beendigung des Krieges sollten brüderliche Verhandlungen etappenweise zur Wiedervereinigung führen.

3. Die Beziehungen, welche die Schweiz mit den beiden Vietnam unterhält, sind entsprechend der politischen und rechtlichen Ungewissheit komplexer Natur.

Da 1954 die Zukunft der beiden Teile nicht voraussehbar war, entschieden wir uns damals, die Frage der Anerkennung auf später zu verschieben.

Weil die Interessen unserer Kolonie und unseres Handels sich fast ausschliesslich auf den südlichen Teil Vietnams konzentrieren, haben wir uns damit begnügt, das Schweizer Konsulat in Saigon, welches noch zur Kolonialzeit eröffnet worden war, fortbestehen zu lassen. Im Jahre 1958 sahen wir uns dann allerdings gezwungen, den Postenchef zu ersetzen, und wir mussten deshalb für seinen Nachfolger um die Erteilung des Exequaturs nachsuchen. Obwohl dieser Schritt die Anerkennung der Behörden, an die wir uns gewandt hatten, beinhaltete, zeitigte er auf diplomatischer Ebene, trotz den diesbezüglichen Bemühungen Saigons, während drei Jahren keine weiteren Folgen. Im Jahre 1961 jedoch stattete der Aussenminister Südvietnams anlässlich der Genfer Laos-Konferenz dem Chef des Politischen Departements einen Besuch ab, bei welcher Gelegenheit er mit Nachdruck um die Aufnahme diplomatischer Beziehungen ersuchte. Diese sollten dadurch, dass der Botschafter Vietnams seine Residenz in Bonn und unser Generalkonsulat sein bisheriges Statut beibehielten, in möglichst diskreter Weise erfolgen. In diesem Sinne fällte der Bundesrat am 23. Juni 1961 seine Entscheidung. Wir konnten jedoch noch Zeit gewinnen und teilten Saigon unser grundsätzliches Einverständnis erst im November 1962 mit, als wir mit Kambodscha und Laos diplomatische Beziehungen aufnahmen. Während drei Jahren reagierte die südvietnamesische Regierung nicht. Erst gegen Ende 1965 erklärte sie plötzlich, in Bern eine diplomatische Mission eröffnen und bei uns einen hier residierenden Botschafter akkreditieren zu wollen. Obwohl die Verschärfung des Krieges diesen Vorschlag als sehr wenig angebracht erscheinen liess, hatten

- 6 -

wir keine Handhabe, um uns zu widersetzen. Wie jedoch schon 1961 vereinbart, erhoben wir unsererseits unser Konsulat in Saigon trotzdem nicht in den Rang einer diplomatischen Mission.

Diese Entwicklung war somit das Ergebnis unseres Wunsches, unser Konsulat in Saigon weiter bestehen zu lassen, was ein Begehren um Erteilung des Exequaturs nach sich zog. Dies hatte notwendigerweise die Anerkennung Südvietnams zur Folge und ermöglichte es somit seiner Regierung, einen Botschafter bei uns zu akkreditieren.

Die kommunistischen Mächte haben jedoch darauf nicht negativ reagiert. Schweden und Oesterreich waren uns übrigens auf diesem Wege schon vorausgeeilt.

Das Fehlen jeglichen materiellen schweizerischen Interesses in Nordvietnam, sowie der Umstand, dass dessen Regierung an einer Kontaktaufnahme mit unserem Land nicht interessiert war, ermöglichte es uns, die Frage unserer Beziehungen zu Hanoi in der Schwebe zu lassen. Sie wurde erst aktuell, als uns schien, der Schweiz könnte sich möglicherweise die Gelegenheit bieten, im Vietnamkonflikt ihre guten Dienste zur Verfügung zu stellen, nämlich im Jahre 1966. Ausserdem war es angesichts der Verschärfung des Krieges für die Schweiz unbefriedigend, nur mit einer der beiden Konfliktparteien Beziehungen zu unterhalten. Unsere Neutralitätspolitik veranlasste uns, wieder ein gewisses Gleichgewicht herzustellen.

Das weitere spielte sich in der ersten Zeit nahezu ausschliesslich auf persönlicher Ebene ab: Es erfolgte die Kontaktaufnahme unseres Botschafters in Peking mit seinem Kollegen aus Hanoi, und anschliessend im November 1966 sein Besuch in der nordvietnamesischen Hauptstadt. Zweck dieser Reise war damals ausschliesslich die humanitäre Hilfe durch das Rote Kreuz. Wir hatten auf diese Weise eine erste Verbindung mit Hanoi hergestellt, welche unter Umständen von der einen oder andern Kriegspartei, sollte sie unsere Vermittlung wünschen, benützt werden konnte. Es war aber klar, dass sich unsere Kontakte mit Hanoi weder wiederholen noch entwickeln konnten, wenn sie zuvor nicht ihren vagen Charakter verloren. Eine offizielle Anerkennung Hanois kam jedoch nicht in Frage, da ein solcher Akt, ganz

- 7 -

abgesehen von den juristischen Einwendungen, damals eine hochpolitische Bedeutung angenommen hätte, indem er als Stellungnahme im Vietnamkonflikt betrachtet worden wäre. Damit wären die Türen zu den Vereinigten Staaten zugeschlagen worden, während es doch unser Ziel war, diese bei beiden Kriegsführenden zu öffnen.

Somit einigten wir uns schliesslich auf die zwar hinkende, aber vermutlich zweckmässige Formel, derzufolge wir unsern Botschafter in Peking als den Vertreter des Chefs des Politischen Departements beim Aussenministerium der Demokratischen Republik Vietnam bezeichneten. In dieser Eigenschaft ist Herr Botschafter Rossetti anfangs 1968 in Hanoi sehr freundlich empfangen worden. Anschliessend an diesen kurzen Aufenthalt in Hanoi hatten wir den Besuch von Herrn Mai Van Bo, des Generaldelegierten Nordvietnams in Paris. Sowohl in Hanoi als auch in Bern ersuchten uns die Nordvietnamesen um die Aufnahme offizieller diplomatischer Beziehungen. Wir haben ihnen geantwortet, dass die Ernennung unseres Botschafters in Peking zum Vertreter des schweizerischen Aussenministeriums in Hanoi ein Anfang im Prozess der Normalisierung der Beziehungen zu Nordvietnam darstelle, dass es sich dabei aber um ein Verfahren handle, das Zeit beanspruche. Diese etwas dilatorische Antwort mag für sie etwas enttäuschend, aber kaum unerwartet gewesen sein. Bis jetzt hat ja bekanntlich kein westeuropäisches Land die offizielle Anerkennung ausgesprochen, auch Frankreich nicht.

4. Welches wird die vermutliche Entwicklung der weiteren Beziehungen sein?

Um auf diese Frage antworten zu können, muss man zweierlei in Betracht ziehen.

Einerseits behauptet sich Nordvietnam nicht nur an Ort und Stelle, sondern auch auf der internationalen Szene als unabhängiger Staat. Hanoi wird mit den USA verhandeln, und zwar ohne im Schlepptau Moskaus oder Pekings zu stehen. Allen Anschein nach hält Nordvietnam sein Schicksal weit besser in der Hand als Südvietnam, auf welches Washington einen entscheidenden Einfluss ausübt. Man könnte im Falle

- 8 -

der beiden Vietnam die westliche These betreffend Deutschland umkehren. Nach dieser These soll die DDR nicht anerkannt werden, weil ihr Regime ihr von der Sowjetunion aufgezwungen wurde und weitgehend von ihr abhängig ist. Ähnliche Überlegungen könnten auch für Saigon und dessen Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten angestellt werden. Kurzum, die internationale Stellung Hanois ist eine Tatsache und das Völkerrecht stützt sich **letztlich** auf Tatsachen. Andererseits werden die amerikanisch-nordvietnamesischen Gespräche - nach einigem auf und ab - aller Wahrscheinlichkeit nach in Friedensverhandlungen ausmünden mit dem Ziel, die Beziehungen der beiden Teile Vietnams zu regeln. Diese dürften zu einer einigermaßen stabilen Situation führen, welche es den Drittstaaten ermöglichen könnte, ihre Entscheidungen mit voller Sachkenntnis zu treffen.

Es fehlt somit heute nicht an den rechtlichen Grundlagen für eine Anerkennung Nordvietnams, gleichzeitig gibt es jedoch auch wichtige Gründe, vorerst einmal das Resultat der zukünftigen Verhandlungen abzuwarten.

Wir haben also in dieser Hinsicht eine ziemlich grosse Bewegungsfreiheit. Unter diesen Umständen muss unsere Entscheidung, ob sofort gehandelt oder noch zugewartet werden soll, ausschliesslich von Zweckmässigkeitsüberlegungen bestimmt sein.

Wenn die Anerkennung Hanois durch die Schweiz auf diese oder jene Weise der Wiederherstellung des Friedens dienen könnte, so sollten wir sie vornehmen, allerdings nicht, ohne uns vorher vergewissert zu haben, dass ein solches Vorgehen nicht die Schliessung unseres Generalkonsulates in Saigon nach sich ziehen würde. Man kann nämlich voraussetzen, dass unsere in Südvietnam lebenden Mitbürger in der kommenden Übergangszeit in vermehrter Masse auf unsere offizielle Intervention und konsularische Unterstützung angewiesen sein werden.

Augenblicklich weist jedoch nichts darauf hin, dass eine Aenderung im Verhalten der Schweiz zur Wiederherstellung des Friedens beitragen könnte. Ob eine Anerkennung Hanois die Wahl Genfs als Sitz

- 9 -

der Friedensverhandlungen erleichtern könnte, ist sehr fraglich, nachdem in Paris die Gespräche angelaufen sind.

Angesichts der Entwicklung der politischen Verhältnisse haben wir den Schritt der offiziellen Anerkennung indessen weiter vorzubereiten und auf einen Zeitpunkt ins Auge zu fassen, auf den ein Erfolg der Gespräche in Paris erkennbar sein wird, z.B. im Zusammenhang mit der Einstellung der beidseitigen Kampfhandlungen.

II. KOREA

1. Der Fall Korea weist sowohl einige Aehnlichkeiten, als auch viele Unterschiede zu demjenigen Vietnams auf. Der erste und herorstechendste Unterschied liegt darin, dass sich in Korea seit 1953 die Lage gefestigt hat. Ein zweiter Unterschied besteht darin, dass innerhalb der beiden Teile Ordnung und Ruhe herrschen. Drittens beansprucht Südkorea aufgrund einer Art Hallstein-Doktrin die Souveränität über das ganze Land. Viertens trägt der Waffenstillstand von 1953 nur rein militärischen Charakter. Andererseits handelt es sich selbstverständlich ebenfalls um ein willkürlich getrenntes Land, dessen nördlicher kommunistischer Teil von den Oststaaten und dessen südlicher Teil von den Westmächten anerkannt wird. Auch hier müsste ein Abkommen schliesslich zur Wiedervereinigung führen. Aber im Gegensatz zu Vietnam ist ein solches Abkommen in voraussehbarer Zeit kaum realisierbar.

Unter diesen Umständen scheint die These der Zweistaatlichkeit der Wirklichkeit eher zu entsprechen, als diejenige, die von einem Staat mit zwei Regierungen spricht.

2. Die erste These wird sowohl von der völkerrechtlichen Lehre als auch von der Politik entschieden bestritten.

Pyong Yang bestätigt in einem vom Mai 1967 datierten Memorandum, dass es nur eine einzige koreanische Nation gebe. Es hat jedoch nie eine Hallstein-Doktrin entwickelt und durch seine Botschafter oft wissen lassen, dass, wenn ein westliches Land mit ihm diplomatische Beziehungen aufzunehmen beabsichtigte, dieses deswegen keineswegs mit Südkorea brechen müsse.

Seoul seinerseits stützt seine Haltung auf eine Resolution der Vereinten Nationen vom 12. Dezember 1948, in welcher erklärt wird, dass allein die Regierung von Südkorea, da sie als einzige aus echten Wahlen hervorgegangen sei, in Korea die Qualifikationen der Legitimität für sich beanspruchen könne.

Ferner ist die Regierung von Seoul während des Korea-Krieges von den Vereinten Nationen unterstützt worden. Seoul folgert

- 11 -

daraus, dass es, um die erreichte Position nicht zu schwächen, notwendig sei, sich unnachgiebig zu zeigen. Es verbietet deshalb seinen Bürgern jeglichen Kontakt - auch solchen durch die Post - mit Nordkorea und hat eine strenge Hallstein-Doktrin geschaffen. Der südkoreanische Botschafter hat sie übrigens kürzlich dem Politischen Departement erläutert.

3. Die Schweiz, welche in Südkorea weit weniger Interessen zu verteidigen hat als in Südvietsnam und dort auch nie ein Konsulat unterhalten hatte, schenkte dem Ersuchen Seouls um Aufnahme diplomatischer Beziehungen während vieler Jahre kein Gehör. Im November 1962 entschied sie sich jedoch, Seoul anzuerkennen, einerseits, weil sich die Handelsbeziehungen entwickelten, und andererseits, weil es nicht möglich schien, Südkorea anders zu behandeln als Südvietsnam.

Diese Entscheidung erfolgte ungefähr gleichzeitig mit der Aufnahme von Beziehungen zu Kambodscha und Laos und ging der Anerkennung der Aeusseren Mongolei kurz voraus. Im März 1963 akkreditierte Seoul einen Botschafter bei uns. Da wir jedoch nicht, wie in Saigon, über ein Konsulat an Ort und Stelle verfügten und unsere wirtschaftlichen Interessen unter der Absenz einer jeglichen offiziellen schweizerischen Vertretung in Südkorea litten, entschloss sich der Bundesrat im November 1964, unseren Botschafter in Tokio ebenfalls in Seoul zu akkreditieren.

Diese Massnahme zeitigte - wie auch im Falle der Anerkennung Südvietsnams - in Moskau und Peking, sowie in Pyong Yang, keinerlei negative Reaktionen. Die Regierung von Pyong Yang versuchte zwischen 1955 und 1963 mittels verschiedener Sondierungen zu erfahren, ob sie nicht in engere Beziehungen zu uns treten könnte. Seit 1964 machten sich die Nordkoreaner immer eindringlicher bemerkbar, zweifellos, weil sie im Rahmen ihrer Unabhängigkeitspolitik und infolge des sowjetisch-chinesischen Zwiespalts versuchten, ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu diversifizieren. Diese Demarchen gipfelten im Juni 1967 in einem inoffiziellen Berner-Besuch des nordkoreanischen Botschafters in Bukarest. Die damals geführten Gespräche verliessen indessen den Boden eines allgemeinen Meinungsaustausches nicht. Einige

- 12 -

Monate später hielt sich eine nordkoreanische Wirtschaftsdelegation in Zürich auf; wegen des "Pueblo"-Zwischenfalls wurde sie aber in der Folge zurückgerufen.

4. Im Falle Vietnam war es die Aussicht gewesen, unsere guten Dienste anbieten zu können, die uns veranlasst hatte, mit Nordvietnam in näheren Kontakt zu treten. Besteht für Korea eine ähnliche Aussicht? Ganz auszuschliessen ist sie nicht, aber sie ist als geringer zu veranschlagen, und zwar aus drei Gründen: Erstens gibt es keine offenen Feindseligkeiten, sondern einen Waffenstillstand, der im grossen und ganzen von beiden Seiten respektiert wird. Zweitens bestehen zwischen Amerikanern und Nordkoreanern schon Kontakte im Schosse der Waffenstillstandskommission. Schliesslich kann sich die neutrale Ueberwachungskommission, der ja auch die Schweiz angehört, gelegentlich dazwischenschalten. Dies ist allerdings bis jetzt nur bei kleineren Aktionen möglich gewesen.

Der "Pueblo"-Zwischenfall hat indessen genügt, um zu zeigen, dass auch in Korea die neutralen Staaten möglicherweise die Gelegenheit erhalten könnten, eine wertvolle Aktivität zu entfalten und wenigstens dazu beitragen könnten, Missverständnisse zu vermeiden oder aufzuklären. Es scheint also wünschenswert, auch mit Pyong Yang offiziöse Kontakte, ähnlich etwa wie diejenigen mit Hanoi, aufzunehmen. Darüber hinaus ist mit der Zeit eine völlige Normalisierung der diplomatischen Beziehungen ins Auge zu fassen. Dies läge auch im Interesse unserer Neutralitätspolitik. Angesichts der Erstarrung der Lage in Korea ist es nicht mehr angebracht, nur mit dem Süden Beziehungen zu unterhalten und den Norden zu ignorieren.

Unsere materiellen Interessen sind jedoch im Norden beinahe nichtexistent, währenddem sie im Süden doch einen beträchtlichen Umfang erreichen. Diese dürfen nicht einer Gefahr ausgesetzt werden.

5. Die politische Konstellation im Fernen Osten ist in voller Entwicklung begriffen. Die politische Lage wird weitgehend vom Ergebnis der amerikanisch-nordvietnamesischen Verhandlungen abhängen.

Sollten diese zu einer neuen Genfer Konferenz führen, so wird diese sich auch auf Korea auswirken, und sei es auch nur im Zusammenhang mit dem 50'000-köpfigen Expeditionskorps, welches Seoul nach Südvietnam geschickt hat. Das allgemeine politische Klima wird sich also verändern; in welchem Sinne, wissen wir indessen noch nicht. Wir haben deshalb ein Interesse, abzuwarten, bis wir etwas klarer sehen.

Sollte aber ein Vorstoss von seiten Pyong Yangs erfolgen und sollten neue Anstrengungen zwecks Anknüpfung von Kontakten mit uns gemacht werden, so würde mir ein ablehnendes Verhalten unsererseits unangebracht erscheinen. Hatten wir im Laufe der verstrichenen Jahre das Schwergewicht vor allem auf das Prinzip des Schutzes unserer Kolonien und unseres Handels gelegt, so müssen wir heute in vermehrtem Masse auch dem Prinzip der Universalität unserer Beziehungen Beachtung schenken.

III. Deutschland

1. Der Spaltung Deutschlands in zwei Teile liegt nicht die Einmischung von Ost und West in eine interne Auseinandersetzung, sondern die Uneinigkeit der Besatzungsmächte zugrunde, die nach der totalen Besiegung Deutschlands ursprünglich den Willen hatten, Deutschland als Einheit aufrechtzuerhalten und die oberste Gewalt gemeinsam auszuüben bis zum Abschluss eines Friedensvertrages mit einem demokratisierten Gesamtdeutschland.

Die auseinanderstrebende Entwicklung in dem von den Westalliierten verwalteten Teil Deutschlands und in der sowjetischen Besatzungszone führte bekanntlich schon 1949 zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des sogenannten Grundgesetzes (23. Mai) und der Deutschen Demokratischen Republik (27. Oktober). Es handelte sich dabei noch nicht um souveräne Staaten. Im Rahmen des am 26. Mai 1952 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei westlichen Besatzungsmächten abgeschlossenen Deutschlandvertrages erhielt dann die BRD die Macht über ihre inneren und äusseren Angelegenheiten, ausgenommen bestimmte aus der Kapitulation von 1945 abgeleitete Rechte der Besatzungsmächte, insbesondere betreffend Wiedervereinigung und Abschluss eines Friedensvertrages. Eine weitere entscheidende Phase trat in den Jahren 1954/55 ein. Insbesondere wurde die BRD im Rahmen der Pariser Verträge vom Oktober 1954 in das westliche Verteidigungssystem einbezogen und, mit den Vorbehalten von 1952, ein voll souveräner Staat. Nach dem Scheitern der Berliner Viermächtekonferenz über die Deutschlandfrage von anfangs 1954 wurde andererseits die DDR seitens der Sowjetunion als souveräner Staat behandelt und im Vertrag vom 20. September 1955 als solcher anerkannt. Das Besatzungsregime wurde als beendet erklärt. Schon im Mai 1955 war die DDR dem Warschaupakt beigetreten.

2. Wurde Deutschland im Verlaufe dieser Entwicklung in zwei, nunmehr seit weit über einem Jahrzehnt bestehende stabile Staatsgebilde getrennt, so muss andererseits berücksichtigt werden, dass das Ziel der Wiederherstellung der staatsrechtlichen Einheit Deutschlands

nie aufgegeben wurde. Die Erklärung der Alliierten vom 5. Juni 1956 und die heute noch geltenden Potsdamer Abmachungen gingen von der Einheit Deutschlands aus. Zu Gunsten eines Staates spricht insbesondere die offizielle These der Bundesrepublik und ursprünglich auch der DDR. Der Deutschlandvertrag zwischen den USA, Grossbritannien und Frankreich einerseits und der Bundesrepublik andererseits lässt sich verschieden auslegen. Er spricht der Bundesrepublik die volle Autorität eines souveränen Staates zu, befasst sich hingegen auch mit einer Friedensregelung für Gesamtdeutschland, die zwischen Deutschland und seinen früheren Feinden frei ausgehandelt werden sollte. Für das Bestehen zweier deutscher Staaten treten heute offiziell die DDR wie auch die kommunistischen Staaten ein.

Die Sowjetunion, Rumänien und Jugoslawien anerkennen beide deutschen Staaten und unterhalten mit ihnen diplomatische Beziehungen. Indem die Bundesrepublik hierzu ihre Zustimmung gab, hat sie ihre langjährige und von den Westmächten gestützte Auffassung, wonach ihr ein Rechtsanspruch auf Alleinvertretung zustehe, bedeutend abgeschwächt. Die Verhältnisse sind damit in Fluss geraten, und es ist nicht ausgeschlossen, dass Bonn in der Aufnahme direkter offizieller Beziehungen in irgendeiner Form zwischen den beiden deutschen Staatsgebilden schliesslich den einzig möglichen Weg zur späteren Verwirklichung der angestrebten Wiederherstellung einer deutschen Einheit sehen wird.

Der seit längerer Zeit dauernde faktische Zustand wie auch die Entwicklung der Verhältnisse führen zur Annahme des Bestehens zweier Staaten. Trotz des Satellitenverhältnisses wird man der DDR die Staatsqualität nicht aberkennen können, besonders wenn man Südvietnam als Staat betrachtet.

Erwähnenswert ist noch, dass eine ganze Reihe von Staaten, die zum Teil den Alleinvertretungsanspruch der BRD ausdrücklich anerkennen, ein Büro der Aussenhandelskammer der DDR auf ihrem Gebiete zugelassen haben, so Dänemark, die Niederlande, Grossbritannien, Norwegen und andere. Das Gegenstück auf westlicher Seite ist jeweils eine private Wirtschaftsorganisation, in der Regel ohne Dauervertretung in

Ostberlin. Auch Oesterreich und Schweden unterhalten derartige Kontakte ohne offiziellen Charakter. Eine originelle Lösung hat Finnland getroffen, das sowohl in Köln als auch in Ostberlin Handelsvertretungen auf Reziprozitätsbasis unterhält, wobei beide den Titel von Generalkonsulaten führen. Schliesslich hat auch Bundeskanzler Kiesinger vor kurzem von der Absicht Bonns gesprochen, in Ostberlin ein Handelsbüro für den Interzonenverkehr zu eröffnen.

3. Am 8. Mai 1945 fasste der schweizerische Bundesrat einen Beschluss betreffend die "Nichtmehrerkennung" einer offiziellen deutschen Reichsregierung. Danach war das Reich zwar als Staat nicht verschwunden, hatte aber keine Regierung mehr und war damit als Völkerrechtssubjekt nicht handlungsfähig. Die gegenseitigen offiziellen Beziehungen fielen dahin. Dagegen blieben die schweizerisch-deutschen Verträge rechtlich weiter bestehen.

Am 7. März 1951 wurde die Bundesregierung in Bonn von den Alliierten ermächtigt, diplomatische und konsularische Beziehungen mit ausländischen Staaten zu unterhalten. Aus einer Besprechung mit Bundeskanzler Adenauer ergab sich, dass dieser die rechtlichen Auffassungen des schweizerischen Bundesrates über das Weiterbestehen der deutschen Staatsverträge teilte und dass die zuhanden der Besatzungsmächte abgegebene deutsche Erklärung zur Schuldenfrage auch die schweizerischen Forderungen aus der Vorkriegszeit deckte. Angesichts der sehr bedeutenden für die Schweiz in Westdeutschland auf dem Spiel stehenden Interessen, die durch die ausserordentliche Zunahme des Wirtschaftsverkehrs sich noch ständig verdichteten, war es offenkundig, dass nur die Errichtung einer Gesandtschaft bei der BRD genügende Gewähr für den Schutz der schweizerischen Belange bieten würde.

In den Erwägungen zu seinem entsprechenden Beschluss vom 16. März 1951 vertrat der Bundesrat jedoch die Auffassung, die Schweiz dürfe sich aus Gründe der Neutralitätspolitik nicht den Anschein geben, für eine der deutschen Regierungen, die beide mit dem Anspruch, ganz Deutschland zu verkörpern, auftraten, Partei zu ergreifen. Er glaubte, einer solchen Gefahr entgehen zu können, wenn er sich gegebenenfalls bereit erklärte, auch der ostdeutschen Regierung die

Aufnahme gegenseitiger direkter Beziehungen zuzugestehen, sofern jene zu einer befriedigenden Regelung der bedeutenden schweizerischen Interessen in der Ostzone Hand bieten würde. Schon im Juni 1951 beschloss der Bundesrat, in Abwägung aller Umstände, der Regierung der DDR seine Bereitschaft zu bekunden, in Unterhandlungen einzutreten, nachdem diese Regierung darauf beharrte, die faktisch bestehenden Handelsbeziehungen im Rahmen eines Regierungsabkommens zu regeln. Für den Entscheid des Bundesrates war vor allem auch massgeblich, dass in der DDR noch einige tausend Schweizer niedergelassen waren und dass es galt, dort beträchtliche Vermögensinteressen zu wahren. In einem weiteren Beschluss vom Dezember 1951 ermächtigte der Bundesrat anderseits das Politische Departement nicht, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen in Aussicht zu stellen. Die Beziehungen sollten sich auf eine Form beschränken, die für die Durchführung eines allfälligen Abkommens über den Warenverkehr und den Schutz von Schweizerbürgern und deren Vermögen unbedingt erforderlich wäre.

Kam man im Laufe der Verhandlungen auf dem handelspolitischen Sektor bald zu einer Einigung, so musste schweizerischerseits ein formelles Abkommen von einer Verständigung auf dem Gebiete des Rechtsschutzes abhängig gemacht werden. In dieser Hinsicht zeigte sich bald, dass die politische Ideologie der Machthaber der DDR ein nicht zu überwindendes Hindernis bildete. Die ostdeutsche Delegation stellte im übrigen das Begehren nach Normalisierung der staatlichen Beziehungen an die Spitze und lehnte die Weitergeltung der mit dem Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge ab. Ein schweizerischer Gegenvorschlag auf Austausch von Handelsvertretungen wurde nicht angenommen, und die Besprechungen endeten am 21. Mai 1952 ohne Ergebnis.

Am 8. Juli 1952 genehmigte dann der Bundesrat eine Erklärung, wonach er nach wie vor nicht abgeneigt wäre, bei der Regierung der DDR eine Vertretung zu bestellen und in der Schweiz eine solche der Regierung der DDR zu empfangen. Es sei jedoch verfrüht, schon über den Zeitpunkt der Errichtung solcher Vertretungen und deren Form zu sprechen. Gleichwohl kam es in der Folge zu einem endgültigen

Zusammenbruch der Verhandlungen, wobei von Interesse ist, dass die britischen und französischen Behörden, wie bereits in einer früheren Phase, Bedenken mit Bezug auf eine allfällige Verständigung der Schweiz mit der DDR anmeldeten.

Am 30. Dezember 1967 leitete das sowjetische Aussenministerium eine an den Bundesrat gerichtete Note der DDR-Regierung weiter, in welcher in allgemeiner Weise erneut die Bereitschaft der DDR zum Abschluss von staatlichen Handelsabkommen und zur Errichtung von Wirtschafts- und Handelsmissionen als erster Schritt zur Normalisierung ihrer Beziehungen zu allen Staaten erklärt wird. Gleichlautende Noten wurden offenbar auch an andere Staaten gerichtet. Dies trifft insbesondere für Oesterreich zu. Andererseits hat die Präsidentin der Staatsbank der DDR anlässlich einer Vorsprache vom 29. Januar 1968 beim Präsidenten des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank den Wunsch geäußert, es möchte im Zusammenhang mit der Frage der Zulassung einer Zweigstelle der ostdeutschen Aussenhandelskammer in der Schweiz ein Vertreter dieser Kammer zwecks Vorbesprechungen in der Schweiz empfangen werden. Die Handelsabteilung hat sich im Einvernehmen mit dem EPD bereit erklärt, einen solchen Vertreter anzuhören. Neben unseren Handelsinteressen ist zu berücksichtigen, dass im Gebiet der DDR per Ende 1966 (letzte Angabe) noch 1935 Nur-Schweizer sowie 1373 Doppelbürger lebten, und dass dort schweizerische Vermögensinteressen aus früheren Zeiten bestehen. Letztere können lediglich aufgrund einer Erhebung aus dem Jahre 1946 roh geschätzt werden und dürften sich heute auf rund 400 Mio. Sfr (inkl. Berlin Ost) belaufen, wobei ein allfälliger Restanspruch aus der Clearing-Milliarde (1/3) nicht berücksichtigt ist.

4. Der Fall des geteilten Deutschland präsentiert sich uns, wie wir gesehen haben, in mancherlei Hinsicht verschieden von demjenigen der beiden zuvor behandelten asiatischen Länder.

Insbesondere war der Bundesrat ursprünglich bestrebt, aus Gründen der Neutralitätspolitik auch mit der DDR direkte offizielle Beziehungen herzustellen, welches Vorhaben indessen an der negativen Haltung der DDR mit Bezug auf die Behandlung von Schweizerbürgern

und schweizerischen Vermögensinteressen in ihrem Staatsgebiet scheiterte. Insbesondere wollte die DDR auch die Weitergeltung der Staatsverträge des früheren Deutschen Reiches nicht anerkennen. Man kann somit sagen, dass das Nichtbestehen von Beziehungen zwischen unserem Land und der DDR weniger eine Auswirkung der von der Bundesrepublik seit 1955 vertretenen Hallstein-Doktrin als das Ergebnis unserer eigenen Erfahrung mit der DDR ist. Abgesehen davon war aber bezüglich der DDR die schweizerische Bereitschaft zur Aufnahme von Beziehungen bereits vor mehr als einem Jahrzehnt gegeben, was in keinem der beiden anderen Fälle zutrifft.

Für unser Verhältnis zu den beiden Teilen Deutschlands kommt den auf dem Spiele stehenden schweizerischen Interessen eine ganz andere Rolle zu, als dies bei Vietnam oder Korea der Fall ist. Mit der Bundesrepublik haben sich dank dem Nachbarverhältnis und der dortigen politisch-wirtschaftlichen Entwicklung bald wieder sehr enge Beziehungen ergeben; bekanntlich ist die Bundesrepublik unser grösster Handelspartner. Der Verkehr mit der DDR blieb dagegen der dortigen politischen Zustände und der mangelnden offiziellen Beziehungen wegen auf einem relativ niedrigen Niveau stehen. Fragen des Personenschutzes und der Sicherstellung schweizerischer Vermögenswerte und Forderungen aus der Vergangenheit, die mit der BRD längst geregelt werden konnten, stehen im Verhältnis zur DDR noch offen.

Bei der Beurteilung der Frage der allfälligen Aufnahme von Beziehungen zur DDR spielen die Rückwirkungen eines solchen Schrittes auf unsere überwiegenden Interessen in der Bundesrepublik eine ausschlaggebende Rolle. Es handelt sich dabei nicht nur um die direkten zwischenstaatlichen Beziehungen, sondern auch um die Zusammenarbeit der Schweiz und der Bundesrepublik auf multilateralem Sektor (Wirtschaftsintegration, GATT).

Nachdem die Schweiz der DDR gegenüber gewisse nicht unbedeutende Forderungen staatlicher und privater Natur geltend zu machen hat, nachdem sich die Frage des Schutzes der zurzeit noch in der DDR niedergelassenen Schweizerbürger stellt, nachdem ein Handelsverkehr zwischen den beiden Ländern besteht, nachdem sich auch auf

anderen Sektoren, z.B. Strassen-Transport etc., immer mehr praktische Fragen stellen, nachdem sich auf der politischen Ebene mit Bezug auf Deutschland die Zweistaatentheorie, wenn auch nur langsam, durchzusetzen scheint, nachdem sich die Schweiz vom Prinzip der Universalität der diplomatischen Beziehungen leiten lässt und nachdem schliesslich im Vergleich mit anderen westlichen Staaten für die Schweiz ein gewisser Nachholbedarf besteht (Handelsvertretung der DDR), scheint es angezeigt, die Frage unserer Beziehungen zur DDR erneut zu überprüfen. Es sollte vermieden werden, dass die Schweiz gegenüber anderen Ländern ins Hintertreffen gerät. Andererseits wollen wir nicht die Rolle eines Schrittmachers übernehmen, wie es ostdeutscherseits angedeutet wurde.

* *

*