

Geht an die Herren Bundesräte und  
die Schweizerischen Gesandten.

Referat von Herrn Minister Armin Daeniker  
an der Ministerkonferenz in Bern vom 10. September 1954:

Erfahrungen der schweizerischen Korea-Missionen  
im Lichte der schweizerischen Neutralitätspolitik.

Herr Bundesrat, meine Herren Kollegen,

Es ist mir eine besonders willkommene Gelegenheit, der Anregung des Herrn Bundesrat Petitpierre Folge zu leisten und in Ihrem Kreise über die Erfahrungen unserer Delegationen in den Neutralen Kommissionen in Korea, speziell der Heimschaffungs-Kommission, sprechen zu dürfen. In der Tat haben erst bei fortschreitender Durchführung dieser Missionen die Gefahren, die ein solcher Einsatz für unsere Neutralitätspolitik nach sich ziehen konnte, konkrete Gestalt angenommen. Es hat auch an lebhaften Auseinandersetzungen innerhalb der Delegationen selbst wie auch an heftigen Anfechtungen, die von aussen gegen die Tätigkeit dieser Missionen erhoben wurden, nicht gefehlt. Ich selbst habe mich immer wieder fragen müssen, wie weit der von unserer Delegation geleistete Einsatz unsere Neutralität gefährden, ja unsern staatspolitischen Interessen abträglich sein könnte. Aber auch in einem negativen Sinn, wenn wir uns zum vorzeitigen Verzicht auf unser Mandat entschlossen hätten, bliebe uns der Vorwurf eines unneutralen Verhaltens kaum erspart, insofern als dadurch die integrale Durchführung des Waffenstillstands verunmöglicht und derart den Absichten der einen oder andern Partei Vorschub geleistet worden wäre.

1. Wenn wir heute auf die abgeschlossene Tätigkeit der Repatriierungskommission und die mehr als einjährige Praxis der Ueberwachungskommission zurückblicken, können wir uns der Einsicht nicht verschliessen, dass beide Kommissionen in einem andern Sinne gewirkt haben als dies auf Grund des Waffenstillstandsvertrags vorausgesehen werden konnte. So hat die Neutrale Repatriierungskommission ihr Mandat als abgelaufen erklären müssen, obwohl nur einem kleinen Teil der Kriegsgefangenen - nämlich 15 % - Aufklärung durch die Agenten der Gegenpartei abgegeben worden war, und ohne dass sie sich anheischig machen könnte, dass jedem der Gefangenen Gelegenheit geboten worden wäre, frei und unabhängig dem Wunsch zur Heimkehr Ausdruck zu geben. Aber doch hat sie - eine für Panmunjom bemerkenswerte Leistung - nicht nur die ihrer Arbeit auferlegten Fristen peinlich inne-

zuhalten, sondern sich zudem ein Mass an Vertrauen zu sichern vermocht, dass die einst so heftig debattierte Streitfrage über das Los dieser Kriegsgefangenen trotz dieses unbefriedigenden Resultats endgültig aus der Welt geschafft worden ist; auch an der Genfer Konferenz ist ja das Problem nicht mehr ernstlich zur Diskussion gestellt worden, obwohl es nach chinesischer Auffassung ungelöst geblieben ist, woran die chinesische Delegation in verschiedenen Erklärungen erinnert hat. Was freilich die Neutrale Ueberwachungskommission betrifft, waren die ihr anhaftenden Strukturmängel zum vornherein offensichtlich; sie haben sich in verhängnisvoller Weise ausgewirkt. Sie bietet in ihrer Tätigkeit ein ebenso zwiespältiges Bild wie die aus den beiden ehemaligen kriegsführenden Parteien sich zusammensetzende Militärische Waffenstillstands-Kommission.

2. Wie sollen wir uns darum angesichts solcher Erfahrungen zur Frage eines Einsatzes im Sinne der aktiven Neutralität einstellen, in welcher Beziehung erwächst daraus eine Gefährdung für unsere Neutralitätspolitik und wie kann ihr allenfalls vorgebeugt werden? Es kann meines Erachtens kein Zweifel darüber walten, dass der Status permanenter Neutralität es unserm Lande nicht verbietet, unsere guten Dienste, sei es im Kriegsfall, sei es zur Wiederherstellung des Friedens oder zur Verhütung neuer Feindseligkeiten zur Verfügung zu stellen; ja, es kann unter Umständen unserer Stellung in der Welt nur förderlich sein, durch solche positiven Akte unsere neutrale Stellung zur Geltung zu bringen. Wir haben auch seit Bestehen des Bundesstaats nie gezögert, Aufgaben der aktiven Neutralität entgegenzunehmen, sei es durch die Uebernahme fremder Interessen als Schutzmacht, sei es durch die Hereinnahme und Internierung von Angehörigen oder ganzer Heeresteile fremder Armeen oder durch die Aufnahme und den Durchtransport von Kriegsgefangenen und evakuierten Bevölkerungen. Erinnern wir uns auch an die schiedsrichterlichen Aufgaben und die Schlichtung von Grenzstreitigkeiten zwischen südamerikanischen Staaten, an denen die Schweiz bisweilen und mit Erfolg mitgewirkt hat.

Ganz besonders in einer Zeit, wo die Stellung der neutralen Staaten durch die Befürworter des Prinzips der integralen kollektiven Sicherheit erneuten Anfechtungen ausgesetzt ist, scheint es mir in ihrem eigensten Interesse zu liegen, durch positive Akte die durch ihren Status verliehene Fähigkeit zur Lösung solcher Aufgaben unter Beweis zu stellen. Es ist in diesem Zusammenhang von Interesse, die Worte zu zitieren, mit denen in den koreanischen Waffenstillstandsverhandlungen der Hauptdelegierte der UNO-Streitkräfte die Bestimmung der Schweiz als des Landes empfohlen hatte, das den alleinigen Gewahrsam über die nicht-heimkehrwilligen Kriegsgefangenen hätte übernehmen sollen. General Harrison führte am 26. April 1953 aus: "Wir betrachten es als selbstverständlich, dass die Wahl auf die Schweiz fallen soll; denn dieses Land hat in den Augen der Welt einen neutralen Status verwirklicht, wie er von keinem andern Staat übertroffen wird. Es wäre wohl unmöglich,

ein Land zu finden, das mit mehr Berechtigung als neutral bezeichnet werden könnte." Er fügte am 29. April bei: "Alle Nationen und Völker haben aus der Erfahrung gelernt, sich an die Schweiz zu wenden, wenn die Dienste eines unparteiischen Dritten für die Schlichtung eines internationalen Konflikts benötigt werden. Die Schweiz hat stets die übernommenen Verpflichtungen strikt durchgeführt." Es ist wohl nicht zu viel behauptet und wurde mir von amerikanischer Seite bestätigt, dass eine Ablehnung der uns in den Korca-Kommissionen angebotenen Mandate den Abschluss des Waffenstillstandes weiter verzögert hätte.

3. Während sich für die Übernahme von Schutzmachtinteressen und ähnlichen Funktionen ein umfassendes Rechtssystem ausgebildet hat, unter dem sich die übernommenen Pflichten bestimmen lassen, liegen den Korca-Missionen allein die einschlägigen Bestimmungen des Waffenstillstandsvertrages zu Grunde, die deutlich den Charakter von Kompromissen tragen und daher unvollständig und teilweise sogar widerspruchsvoll geblieben sind. Speziell im Heimschaffungsabkommen finden sich Artikel, welche deutlich die gegensätzlichen Standpunkte und Absichten der Parteien erkennen lassen, ohne dass es offensichtlich den Unterhändlern gelungen wäre, solche gegenseitig sich ausschliessenden Formulierungen in einen logischen Zusammenhang zu bringen. Allerdings hatte die Kommission die Kompetenz, durch Mehrheitsbeschlüsse eine authentische Interpretation herbeizuführen, wobei das polnische und tschechoslowakische Mitglied regelmässig wenig Skrupel zeigten, aus solchen Unklarheiten das grösstmögliche Kapital zu schlagen.

Die beiden Korea-Kommissionen waren nach dem Charakter und der Zielsetzung der ihnen übertragenen Mandate wesentlich verschieden. Die Neutrale Ueberwachungskommission hat sich in der Hauptsache mit "facts finding" zu befassen, d.h. mit der Untersuchung von Tatumständen; denn ihre Funktionen erschöpfen sich gemäss Art.41 des Waffenstillstandsvertrags in der "Supervision, observation, inspection und investigation"; freilich wird sie sich im Zusammenhang mit den von ihren Unter-Equipen getroffenen Feststellungen auch über das Vorliegen eines Bruchs des Waffenstillstands aussprechen müssen. Die Gefahr, von der einen oder andern Partei eines unneutralen Verhaltens bezichtigt zu werden, dürfte weniger nahe liegen als bei einem mit exekutiven Vollmachten ausgerüsteten Organ. Doch sollten die während eines Jahres gesammelten Erfahrungen zeigen, dass bei der heterogenen Zusammensetzung der Kommission und den verschiedenen Ausgangspunkten, von denen aus ihre Mitglieder an ihre Aufgabe geschritten sind, auch das blosse "fact finding" zu den grössten Divergenzen führen kann; so ist es angesichts der paritätischen Struktur der Kommission so gut wie unmöglich gewesen, dass die Kommission bei der Auswertung des gesammelten Materials zu einheitlichen Resultaten gelfange.

Die Heimschaffungskommission hingegen besass solche exekutive Vollmachten in weitgehendstem Masse. War ihr doch nicht nur die materielle Betreuung und Ausübung des Gewahrsams über rund 23'000 Kriegsgefangene übertragen, welche notwendigerweise auch die Ausübung der Straf- und Disziplinargewalt in sich schloss. Sie musste auch Gewähr dafür bieten, dass jeder Gefangene seinen Entschluss frei und unbehindert kundgeben könne, Anstalten für die Durchführung des Aufklärungs-Verfahrens treffen und schliesslich über das endgültige Los der Gefangenen einen Entscheid fassen. Die Konfliktstoffe waren somit allein in menschlicher Beziehung zahlreich genug, wenn man berücksichtigt, dass die Gefangenen aus einem Bürgerkrieg herstammten, der nach Abschluss der Feindseligkeiten mit allen Mitteln der Propaganda weitergeführt wird, dass sie in psychisch stark erregtem Zustand, in geschlossenen Organisationen in die Gefangenenlager von Panmunjom eingeliefert worden sind; erst noch war es bei dem engen Raum, in dem die Kommission ihre Operationen durchzuführen hatte, so gut wie unvermeidlich, dass von beiden Seiten weiter auf sie eingewirkt werde. Es ist weitgehend der Disziplin und dem menschlichen Takt der indischen Truppen und Offiziere, dem Einfühlungsvermögen und der persönlichen Autorität des indischen Chefdelegierten zu verdanken, wenn die Kommission dennoch rasch an die praktische Arbeit schreiten konnte.

4. Der Koreanische Waffenstillstandsvertrag hat nicht, wie dies bei ähnlichen Missionen in Südamerika der Fall gewesen ist, eine Regelung getroffen, unter der die neutralen Regierungen in der Neutralen Kommission direkt vertreten wären. Die im Abkommen genannten vier bzw. fünf Nationen - d.h. Nationen, deren Streitkräfte an den Feindseligkeiten in Korea nicht teilgenommen hatten - sollen lediglich ein Mitglied mit dazugehörigem Stab in jede der beiden Kommissionen abordnen.

Daraus resultiert eine verschiedenartige Verantwortung für die Regierung und das von ihr ernannte Kommissionsmitglied. Die Regierung verpflichtet sich durch die Annahme des Mandats, zu dessen Durchführung ihre Unterstützung zu leisten und wird sich somit ohne ausreichenden Grund des Mandats nicht entschlagen können, wenn sie sich nicht dem Vorwurf einer Gefährdung des Waffenstillstands aussetzen will. Sie wird also die Annahme des Mandats davon abhängig machen müssen, ob objektiv die Gewähr dafür bestehe, das angestrebte Ziel zu erreichen und ihren Delegierten die Möglichkeit zu geben, in freier unbehinderter Tätigkeit für die Zwecke der Friedenssicherung zu arbeiten. Darum konnten wir ja auch einer Anregung der amerikanischen Regierung, dass die Schweiz nebst allen andern in Korea vertretenen neutralen Staaten als neutrale Beobachter an der Politischen Korea-Konferenz gemäss den Vorschlägen des Botschafters Dean teilnehme, nicht entsprechen, da der Bundesrat sich mit Recht von einer solchen Vermittlertätigkeit keinen wirksamen Einsatz unserer Delegierten versprechen konnte.

Ein Vorbehalt, den wir gegenüber beiden Kommissionen angebracht haben, betraf die Notwendigkeit, dass unsere Delegierten entsprechend den Grundlinien unserer Neutralitätspolitik in voller Unabhängigkeit ihres Amtes walten können und sich nicht als Mandatäre der Parteien zu betrachten hätten. Der Waffenstillstandsvertrag sah nämlich ausdrücklich vor, dass die Schweiz und Schweden vom UN-Kommando als Mitglieder der Ueberwachungskommission ernannt werden sollten.

Schliesslich haben wir uns für die Heimschaffungskommission die Gleichstellung aller Mitglieder ausbedungen. Indien, das bereits den Vorsitz führte und als Exekutivagent bestimmt war, sollte nicht noch schiedsrichterliche Funktionen (gemäss Art.132 der Genfer Gefangenen-Konvention) beanspruchen können. Dieser Vorbehalt war übrigens gegenstandslos. Die indische Regierung war sich selbst nicht im klaren über die Tragweite jenes Hinweises und verzichtete darauf, daraus irgendwelche Rechte abzuleiten. Darum wirkt es paradox, dass der indische Chefdelegierte am Ende unserer Mission in eigenmächtiger Auslegung seiner Funktionen als Exekutivagent die Gefangenen unter Bedingungen zurückerstattet hat, zu denen kein weiteres Mitglied der Kommission seine Zustimmung geben konnte; dieser autoritäre Akt ist von den beteiligten neutralen Regierungen nicht nur stillschweigend geduldet, sondern mit einem wahren Gefühl der Erleichterung aufgenommen worden.

Solche Vorbehalte sind ebenso bindender Natur wie die Bestimmungen des Mandats selbst und verleihen im Fall der Missachtung das Recht auf Rückzug der Delegation. Man könnte sich fragen, ob es für den Delegierten eine Erleichterung wäre, wenn ihm durch die Anbringung weiterer Vorbehalte für die Durchführung seiner Mission eine Stütze gegeben würde. Es wird aber wohl kaum möglich sein, die Situationen vorauszusehen, denen er sich im Verlaufe seiner Mission ausgesetzt findet. Ich denke dabei hauptsächlich an die Bedeutung, welche der Frage der Anwendung von Gewalt gegenüber Kriegsgefangenen im Schosse der Repatriierungskommission zugekommen ist. Wir hatten allen Grund anzunehmen, dass diese Frage zum vornherein durch Art.3 der "Terms of Reference" entschieden sei; dort wurde bestimmt, dass gegenüber den Gefangenen weder Gewalt noch Drohung mit Gewalt angewandt werden dürfe und dass sich die Kommission jederzeit einer menschlichen Behandlung gemäss den spezifischen Bestimmungen und dem Geiste der Genfer Gefangenenkonvention zu befleissen habe. Wir konnten doch nicht vorausschen, dass von kommunistischer Seite die These verfochten werde, dass zum Zwecke der strikten Anwendung der "Terms of Reference" der Einsatz von Gewaltmitteln sich rechtfertige um den humanitären Grundsätzen der Genfer Konvention nachzuleben." Bekanntlich hat die Kommission mehrheitlich diese eigenartige These abgelehnt, indem neben Schweden auch Indien, wenn auch zögernd, sich der schweizerischen Auffassung angeschlossen hat. Wenn aber in der

Folge der Bundesrat sich gegen jede Gewaltanwendung ausgesprochen und den beteiligten Regierungen mitgeteilt hat, dass er bei einer gegenteiligen Auslegung des Waffenstillstandsabkommens der Beteiligung der Schweiz in der Heimschaffungskommission nicht hätte zustimmen können, gewann diese Stellungnahme die Bedeutung eines formellen Vorbehalts. Sie brauchte durchaus nicht als eine Pression aufgefasst zu werden, da ja bereits eine Mehrheit der Kommission dieser Auffassung zugestimmt hatte.

5. Hat eine neutrale Regierung ein solches Mandat, allenfalls unter den ihr nötig erscheinenden Vorbehalten angenommen, erwächst ihr aus dessen Abwicklung keine weitere Verantwortung, als dass die von ihr ausgewählten und zur Verfügung gestellten Organe die Durchführung der Mission ermöglichen sollen. Eine solche "Culpa in eligendo" lässt sich doch wohl nicht bestreiten. Abgesehen von eigentlichen Verfehlungen könnte ein Delegierter durch Obstruktion, aggressive Äusserungen oder ein provokatorisches Verhalten den Fortgang der Mission in Frage stellen. Die Regierung wird sich der Notwendigkeit, einen derart untragbar gewordenen Delegierten abberufen zu müssen, nicht entziehen können.

Abgesehen von der rein administrativen Abhängigkeit, d.h. dem besondern Gewaltverhältnis, in dem der Chef einer Delegation und sein Stab zur Heimatregierung stehen, ist er als Mitglied der Neutralen Kommission in seinen Äusserungen und Entschliessungen völlig frei. Sein Verhalten kann der Heimatregierung nicht angerechnet werden und sollte darum ihre Beziehungen, auch zu den Staaten, die am Mandat interessiert sind, nicht beeinflussen. Damit wird die Verantwortung der Heimatregierung wesentlich abgeschwächt; aber sie lebt unmittelbar auf, wenn sie zum Verhalten des Delegierten öffentlich Stellung nimmt oder es in einem diplomatischen Notenwechsel ausdrücklich gutheisst. Lehnt sie dies kategorisch ab, kann leicht ein anderes Dilemma entstehen. Bei dem grossen Interesse, das unsere Öffentlichkeit für die Korea-Angelegenheiten zeigt und angesichts der Anfechtungen, denen gerade die Repatriierungskommission ausgesetzt gewesen ist, werden Äusserungen von offiziellen Stellen des Heimatstaats nicht ganz unterbleiben können. So haben der Bundesrat und im speziellen Herr Bundesrat Petitpierre in seinem staatsmännischen Exposé vom Ustertag die Haltung unserer Delegation in der Frage der Gewaltanwendung nachhaltig unterstützt. Unter Umständen wird es aber auch genügen, solche Kritiken, die ja meist stark übers Ziel schiessen, lediglich ins richtige Licht zu rücken. So hat der schwedische Außenminister Undén die öffentliche Meinung Amerikas zu beruhigen versucht, als das von der Kommission geschaffene Reglement für die Aufklärung dort heftig kritisiert wurde.

Hingegen hat die schwedische Regierung stets strikt am Prinzip festgehalten, ihren Delegationen in Korea keine Instruktionen zu erteilen, auch keine Ratschläge, die für ihre Tätigkeit begleitend sein könnten. Im Gegensatz hierzu hat die indische Regierung, die ja durch ein starkes Truppenkontingent in Korea engagiert war, und vielleicht auch wegen der Meinungsdivergenzen im Schoße ihrer Delegation, allmählich die ganze Verantwortung für deren Tätigkeit übernommen. Man erinnert sich der Rede Nehrus, in der er im Dezember v.J. erklärt hat, dass die indische Regierung, nicht der von ihr ernannte Delegierte, den Vorsitz in der Heimkehrkommission führe; diese Auffassung stand natürlich ebenso im Widerspruch mit den "Terms of Reference" wie die eigenmächtige Weise, mit der Indien später sich des Mandats entledigte. Wie weit der polnische und der tschechoslowakische Delegierte Instruktionen erhalten haben, und von welcher Stelle, entzieht sich meiner Kenntnis. Auffällig war es jedenfalls, wie sehr sich ihre Erklärungen, selbst in den verwendeten Redewendungen, mit denen des chinesisch-nordkoreanischen Kommandos deckten.

6. Formalrechtlich sind die Mitglieder einer Neutralen Kommission allein den Mächten gegenüber verantwortlich, aus deren Händen sie ihr Mandat erhalten haben. Sie haben durch Ausschöpfung des den Mandatsbestimmungen zu Grunde liegenden Rechtsgehalts die Richtlinien für die Durchführung der Mission aufzustellen und in aller Objektivität durchzuführen. Mit Recht hat ein ehemaliges Mitglied der schweizerischen Delegation in der Ueberwachungskommission im August-Heft des "Echo" dargelegt, dass die Mitglieder in Ausübung dieser Funktionen nur mehr in technischer, formaler Beziehung als "Neutrale" zu bezeichnen sind. Ihre Aufgabe kann es nicht in erster Linie sein, neutral-vermittelnd zu wirken, sondern den rechtlichen Anforderungen des zu Grunde liegenden Abkommens Genüge zu tun. Somit kann es auch nicht ausschlaggebend sein, ob die Mitglieder der Kommission derart mit dem Standpunkt der einen oder andern Partei am Waffenstillstand in Widerspruch geraten oder sich der These der einen oder andern Partei annähern. Wenn die schweizerische Delegation den schwedischen Antrag auf Freilassung der Gefangenen unterstützt hat, ging sie von der Ueberzeugung aus, dass die Mandatsbestimmungen der Kommission nicht nur die Vollmacht, sondern die Pflicht auferlegen, über das Los der Gefangenen nach Rechtsgrundsätzen zu entscheiden. Auch das polnische und das tschechoslowakische Mitglied waren grundsätzlich dieser Auffassung, aber gelangten dabei zu absolut entgegengesetzten Schlussfolgerungen; es schien ihnen gleichgültig zu sein, dass der Werdegang der "Terms of Reference", wie er in den Verhandlungsprotokollen niedergelegt ist, ihrer Argumentation entgegenstand. Die indische Delegation hingegen war überhaupt gegen einen rechtlichen Entscheid und suchte eine Lösung nach politischen Gesichtspunkten. Nachdem sie vergeblich eine Einigung zwischen den Parteien, wie über die Ge-

fangenen zu verfügen sei, angestrebt hatte, hat sie kurzerhand alle Gefangenen zurückerstattet. Das schwedische und schweizerische Mitglied hatten freilich keinen Grund, mit diesem Resultat unzufrieden zu sein. Jedoch mussten sie sich von den Kommissionsberichten deutlich distanzieren. Die darin vom indischen Sekretariat gegebene Schilderung der Verhältnisse hat mit ihren eigenen Beobachtungen nicht übereingestimmt und war durch eine reichlich opportunistische Tendenz geprägt.

7. Es dürfte doch wohl hier am Platze sein, dass ich Ihnen noch kurz meinen Eindruck von der Gefangenen-Aufklärung wiedergebe, die ja schliesslich das Kernstück unserer Mission in Korea gebildet hat. Selbst die Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte sie als ein geeignetes Mittel zur Schlichtung der über die Auslegung des Art. 118 der Genfer Gefangenen-Konvention erwachsenen Streitfrage befürwortet. Ich vermag nicht zu beurteilen, ob Herr Krischna Menon die Anregung zu seinen Vorschlägen aus dem Instrumentarium des Kommunistischen China geschöpft hat, wo ja heute solche Umschulungskurse in grossem Rahmen mit der Bevölkerung vorgenommen werden. Es ist nun aber klar, dass das Problem nicht-heimkehrwilliger Kriegsgefangener nur als Folge eines aus ideologischen Gründen geführten oder eines Bürgerkriegs erwachsen kann. Der Koreanische Krieg, der ja in den Augen beider Parteien nur einen vorläufigen Abschluss gefunden hat, bildet keine Ausnahme zu der notorischen Tatsache, dass Bürgerkriege besonders starke Hassgefühle, Ressentiments und Misstrauen gegenüber der Gegenpartei hinterlassen. Dies galt auch von den Chinesen, die in den Lagern von Panmunjom die Mehrheit bildeten; denn sie waren meistens alte Kämpfer der Kuomintang-Armee, die in der Hoffnung, nach Formosa überführt zu werden, die Front gewechselt hatten.

Selbstverständlich werden die Gefangenen, die sich gegen die Rückkehr ausgesprochen, solange ihr künftiges Schicksal ungewiss bleibt, eine solche Prozedur ablehnen. Sie werden im Wege der Organisierung den gemeinsamen Abwehrwillen zu stärken und sich gegen vermutete verräterische Umtriebe von Abtrünnigen zu schützen trachten. Ein Versuch, Gefangene durch Vertreter der Gegenpartei zur Rückkehr überreden zu lassen, wird sich also immer in einer überhitzten Atmosphäre abwickeln müssen; er birgt in sich das Risiko zu Unruhen oder wenigstens zu solchen Situationen zu führen, welche die Anwendung militärischer Gewaltmittel gegenüber den Gefangenen notwendig machen. Dann aber tritt die Aufklärung in Widerspruch mit dem Geist und Wortlaut der Genfer Konvention. Dieser eine in Panmunjom durchgeführte Versuch dürfte bewiesen haben, dass die Gefangenen-aufklärung als eine tragbare Lösung der Frage der nicht-heimkehrwilligen Gefangenen die Bewährungsprobe nicht bestanden hat. Ich kann es meinen Team-Offizieren auch nicht verargen, dass sie nur mit wachsendem innern Widerstreben die Verantwortung für ein so primitives Verfahren tragen wollten, das



in endlosen Propagandaergüssen und der Wiederholung sinn- und grundloser Behauptungen gegenüber einem Gefangenen bestand, der sich unter wilden Ausbrüchen der Gegenwart seiner Aufklärer zu entziehen suchte und oft von 3 und 4 Soldaten zurückgehalten werden musste.

Dennoch bin ich überzeugt, dass es möglich gewesen wäre, die Aufklärung in geordnete Bahnen zu lenken und mit der grossen Mehrheit auch der antikommunistischen Gefangenen durchzuführen, wenn die von der Kommission getroffenen Anordnungen nicht ständig von der kommunistischen Taktik durchkreuzt worden wären. Denn diese Taktik ging ja gerade darauf aus, den Fortgang des Verfahrens immer wieder in eine Richtung zu weisen und mit Bedingungen zu belasten, die den Widerstand der Gefangenen schüren mussten um derart die Notwendigkeit der Anwendung von Gewaltmitteln darzutun. Wenn immer eine Chance für eine willige Kooperation der Gefangenen bestand, versagte das chinesisch-nordkoreanische Kommando seine Mitwirkung; so verstrich schliesslich die lange Frist von 90 Tagen zum grossen Teil ungenützt.

Gegenüber solchen Zumutungen der kommunistischen Seite galt es stets auf der Hut zu sein. Nur dank dem engen Zusammenwirken der Schweden und Schweizer gelang es, in dieser Frage auch die Inder in einer gemeinsamen Abwehrfront zu vereinigen und derart die Kommission vor schwerwiegenden Abenteuern zu bewahren, die offenbar den kommunistischen Auftraggebern zustatten gekommen wären.

8. Nach diesem kurzen Exkurs, mit dem ich Ihnen das psychologische Milieu, in dem sich unsere Mission abzuwickeln hatte, zu schildern versuchte, möchte ich abschliessend auf die Frage zurückkehren, ob sich unser Einsatz gelohnt habe und mit unserer Neutralitätspolitik vereinbar gewesen sei; hatte man doch vor Jahresfrist den Eindruck, der friedliche und humanitäre Zweck der Mission lasse deshalb keine Bedenken aufkommen.

Ich darf wohl behaupten, der Verlauf der Repatriierungsmission hat diese Annahme gerechtfertigt. So einfach, wie es nach der in den "Terms of Reference" aufgestellten Zeittabelle den Anschein hatte, hat sie sich allerdings nicht abgewickelt. Wir konnten uns bei der Uebernahme des Mandats über die Geistesverfassung der Gefangenen und deren Bereitschaft zu aktivem Widerstand nicht im klaren sein. Es kommt aber schliesslich nicht darauf an, ob eine Mission restlos erfüllt worden sei, sondern vielmehr dass ein ernstlicher Versuch unternommen werde, wenn schon damit eine Streitfrage aus dem Wege geschafft und eine internationale Spannung behoben werden kann. Diesen Erfolg hat aber das Repatriierungsverfahren zweifellos gehabt. Angesichts der in prinzipiellen Fragen stets etwas schwankenden Haltung der Inder hat sich der Einsatz der Schweden und der Schweizer als von nachhaltiger Bedeutung erwiesen; dank der Ablehnung der Gewaltanwendung konnten schwere blutige Zwischenfälle und verhängnisvolle Verwicklungen vermieden werden; ja, dieser Entscheid

könnte auch für künftige Missionen wegleitend bleiben. Wir liefen allerdings ein grosses Risiko, wenn nämlich die westlichen Neutralen in dieser Frage in der Minderheit geblieben wären; wir hätten uns dann zurückziehen müssen und die Mission wäre gescheitert. Daraus hätten sich vielleicht noch schärfere Auseinandersetzungen mit der chinesischen Regierung ergeben; aber der Bundesrat wäre dann von der einmütigen öffentlichen Meinung nicht nur des Landes, sondern der ganzen nicht-kommunistischen Welt unterstützt worden. Ueber dem Bestreben, es den Parteien recht zu machen, muss der Dienst an den humanitären Ideen liegen, die wir stets hochgehalten haben; in der Verteidigung der Prinzipien der Genfer Konventionen liegt eine bewährte Schweizer Tradition.

Aber auch ohne eine solche Zuspitzung waren die Delegierten Schwedens und der Schweiz starken Anfechtungen ausgesetzt; doch ist die Verantwortung ihrer Regierungen durch ihr Verhalten nicht berührt worden. Der in Panmunjom erlittene Misserfolg musste doch von kommunistischer Seite durch eine um so schärfere Propaganda kompensiert werden. Doch die heftige Radiokampagne aus Peking wie die Kanonenschüsse, die in der Nacht vor Uebergabe der Gefangenen unter dem Himmel Panmunjoms erdröhnten, erwiesen sich deutlich als blosser Theaterdonner.

Sollte in Zukunft eine ähnliche Mission an uns herantreten, müssten wir uns nicht nur die aus dem Aufklärungsvorgehen in Korea gewonnenen Erfahrungen zunutze machen, sondern wir sollten auch unsere Teilnahme von Bedingungen abhängig machen, die von vornherein das Risiko einer Missachtung humanitärer Prinzipien ausschliessen, ohne dass grundsätzlich unsere Haltung ablehnend sein müsste.

9. Eine verschiedenartige Beurteilung erheischt die Neutrale Ueberwachungskommission in Korea. Wir konnten bei der Annahme des Mandats wohl kaum ermessen, wieweit die ihrer Kontrolle unterstellten Verkehrswege und Posten die Verbindungen Koreas mit der Aussenwelt erschöpfen und welche Bewegungsfreiheit ihren Organen in den einzelnen Häfen eingeräumt werde; so wie die Dinge heute liegen, ist ein Nachschub grössern Umfangs ausserhalb ihrer Kontrolle durchaus möglich; bei den tiefgehenden Divergenzen innerhalb der Kommission gewinnen die nur von einer Seite unterstützten Untersuchungsergebnisse den Wert objektiver Befunde nicht. Die Voraussetzung, dass die Kommission ihren Zweck, nämlich die Verhinderung einer Auffrischung des Kriegspotentials, erfülle, ist somit nicht vorhanden, ebenso wenig wie dem Erfordernis einer unabhängigen Tätigkeit der Delegierten Genüge geleistet wird.

Wenn derart die Kommission nicht als ein Instrument, das die Friedenssicherung gewährleistet, gelten kann und ihre Funktionen vorwiegend symbolischer Art geworden sind, ist sie erst recht der Gefahr ausgesetzt, zum politischen Werkzeug der einen oder andern Partei zu werden, die gerade wegen der geschilderten

Mängel ein Interesse an ihrem Weiterbestand haben mag.

Diese Ueberlegungen legitimieren uns freilich nicht ohne weiteres zu einem Rückzug unserer Delegation. Ziehen wir heute die damals gegebene Zusage zurück, wird man uns der Parteinahme bezichtigen und unsere Neutralität zu diskreditieren suchen. Lassen wir den Dingen den Lauf, riskieren wir, dass sich unser Einsatz für eine aktive Neutralität vor der Oeffentlichkeit entwerte. Man könnte uns entgegen halten, dass wir bei Uebernahme des Mandats wohl Präzisionen verlangt, aber unsere Zusage nicht an Vorbehalte geknüpft haben, auch nicht im Sinne einer zeitlichen Begrenzung, was unter Umständen vielleicht nahe gelegen hätte; doch durfte man von der Annahme ausgehen, dass sich nach Abhaltung der Politischen Korea-Konferenz die Funktionen der Ueberwachungskommission erübrigen werden. Man könnte auch dartun, dass das Waffenstillstandsabkommen selbst der Kommission die Befugnis einräumt, Abänderungsvorschläge für dessen effektivere Ausgestaltung einzureichen, wozu wir nie die Initiative ergriffen hätten.

10. Es wäre wohl unmöglich, in erschöpfender Weise die Situationen zu umschreiben, unter denen unsere Neutralitätspolitik uns zu Verpflichtungen im Sinne einer aktiven Neutralität ermächtigt; die Frage muss von Fall zu Fall nach freiem Ermessen entschieden werden. Grundsätzlich müssen wir daran festhalten, dass unsere guten Beziehungen zu allen Staaten dadurch nicht in Mitleidenschaft gezogen werden und dass wir uns für die Zukunft unsere aussenpolitische Bewegungsfreiheit wahren. Die Heimatregierungen werden zwar durch das Verhalten eines Delegierten innerhalb einer Neutralen Kommission nicht engagiert; aber es ist nicht ausgeschlossen, dass sie um der Verteidigung eines völkerrechtlichen Prinzips willen in Verwicklungen mit einer der Parteien gerate, speziell wenn sie sich deshalb genötigt sieht, ihre Teilnahme an einer Mission aufzukünden. Schon darum werden wir uns Zurückhaltung auferlegen müssen, nicht nur in internationalen Fragen von grösster politischer Tragweite, sondern auch hinsichtlich solcher Probleme, die das Spannungsfeld unserer eigenen politischen Interessen berühren, worüber sich unsere aussenpolitischen Organe ihre volle Aktionsfreiheit vorbehalten müssen.
-