

dodis.ch/9633

Antrag des EPD an den Bundesrat¹

NEUTRALE ÜBERWACHUNGSKOMMISSION IN KOREA; REDUKTION DER
MANNSCHAFTSBESTÄNDE; ZWEITE VERHANDLUNGSETAPPE

Bern, 27. April 1955

Die Rückkehr des bisherigen Chefs der Schweizerischen Delegation in Korea, Herrn Minister Eschers, nach Bern hat dem politischen Departement Gelegenheit und Veranlassung gegeben, die Frage der Reduktion des Bestandes der Schweizerischen Koreadelegation, die den Gegenstand eines Bundesratsbeschlusses vom 21. März 1955 gebildet hat,² einer neuen eingehenden Überprüfung zu unterwerfen zwecks Festlegung der zweiten Verhandlungsetappe für den Fall, dass:

1. Keine für die Schweiz befriedigende Lösung in der ersten Verhandlungsetappe in Panmunjom gefunden werden könnte, oder,
2. falls eine einigermaßen annehmbare praktische Lösung zu einer substantiellen Reduktion der Bestände führen sollte – in Sinne eines neuen Vorstosses zur Entlastung der Schweiz.

Diese Überprüfung hat zu folgendem Ergebnis geführt:

Bei unveränderter Weiterführung der bisherigen Aufgaben auf Grund des bestehenden Waffenstillstandsvertrages erscheint, entgegen der früheren Auffassung, eine Reduktion des Mannschaftsbestandes auf 48 oder gar 33 Mann absolut ausgeschlossen. Bei grundsätzlich gleichbleibender Aufgabe sind Reduktionen des Mannschaftsbestandes auf zwei Wegen möglich: einerseits durch Verzicht auf einige nicht absolut notwendige Mitarbeiter und andererseits durch die eventuelle

¹ CH-BAR#E1001#1000/6#99* (1.2). Dieser Antrag an den Bundesrat wurde vom ehemaligen Chef der schweizerischen NNSC-Delegation, Minister Alfred Escher, in Bern unmittelbar nach seiner Rückkehr aus Panmunjom verfasst und vom Vorsteher des EPD, Bundespräsident Max Petitpierre, unterzeichnet. Der Bundesrat folgte dem Antrag ohne Änderungen, vgl. das BR-Prot. Nr. 755 vom 29. April 1955, dodis.ch/66843.

² BR-Prot. Nr. 520 vom 21. März 1955, dodis.ch/66565.

Aufhebung von Kontrollgruppen in je zwei, eventuell drei Einfuhrhäfen im Süden und Norden von Korea, in denen keinerlei militärischer Verkehr herrscht.

Unter dem ersten Gesichtspunkt könnte beispielsweise auf den zweiten Arzt und die beiden Feldprediger sowie vielleicht auf 2–3 weitere Einheiten verzichtet werden. Doch dürfte eine Reduktion von höchstens sechs Mann in Frage kommen. Es darf nicht ausser acht gelassen werden, dass der Mannschaftsbestand wegen möglichen Krankheiten, der Gefahr den einen oder andern ersetzen zu müssen, was jeweils zwei Monate in Anspruch nimmt, wegen Urlaubs, der Notwendigkeit von Rotationen, die jeweils den Verlust von einigen Arbeitstagen verursachen, sowie der Pflicht, bewegliche Kontrollgruppen bereit zu halten, nicht auf ein absolutes Minimum reduziert werden darf. Im Falle der Aufhebung der Kontrollgruppen in sechs Einfuhrhäfen kann mit einer Einsparung von 15 bis höchstens 20 Mann gerechnet werden. Bei Fortführung der bisherigen Aufgaben kann der Mannschaftsbestand daher kaum unter 60 Mann gesenkt werden.

Die von der Schweiz angestrebte wesentliche Reduktion könnte nur dadurch erreicht werden, dass die Kontrolltätigkeit aufgegeben wird. Nach der bisherigen Regelung sind die ehemaligen Kriegführenden verpflichtet, an die Kontrollgruppen in den Einfuhrhäfen Meldungen über alle Truppenverschiebungen sowie ein- und ausgeführtes Kriegsmaterial zu machen. Die Kontrollgruppen überwachen die gemeldeten Verschiebungen, machen zudem überraschende und unangemeldete Stichproben und leiten die Ergebnisse ihrer Kontrolltätigkeit nach Panmunjom weiter, wo das aus Vertretern der vier neutralen Nationen zusammengesetzte sogenannte analytische Büro die Berichte statistisch auswertet und die Unterlagen für die monatlichen Meldungen der Neutralen Kontrollkommission an die Waffenstillstandskommission ausarbeitet.³

Diese Kontrolltätigkeit beschränkt sich – wenn man von der kaum wirksamen gelegentlichen Intervention von beweglichen Kontrollgruppen absieht – ausschliesslich auf die im Waffenstillstandsvertrag genannten je fünf Einfuhrhäfen im Süden und Norden.⁴ Die Kontrolle kann durch die ehemaligen Kriegführenden demnach jederzeit durch die Benützung anderer Einfuhrwege umgangen werden. Die Kontrolltätigkeit der Kommission ist also insofern absolut zwecklos und fiktiv als sie unnötig ist, wenn die Parteien ehrlich melden sowie unwirksam, falls eine Umgehung der kontrollierten Einfuhrhäfen beabsichtigt wird.

Nach bisheriger Regelung bestätigt der schweizerische Delegierte jeden Monat mit seiner Unterschrift, dass die Parteien sich an die im Waffenstillstandsvertrag enthaltenen Verpflichtungen gehalten haben. Diese Formel kann auf die Dauer zu Unzulänglichkeiten für die Schweiz führen. Obgleich es ganz klar ist, dass der schweizerische Delegierte mit seiner Unterschrift lediglich bestätigt, dass in den zehn Einfuhrhäfen, in welchen feste Kontrollgruppen bestehen, keine Einfuhren von Mannschaften und Kriegsmaterial erfolgten, die im Widerspruch zu den Waffenstillstandsbestimmungen stünden, so lässt es sich doch denken, dass später einmal Parteien schlechten Glaubens diese Feststellungen extensiv interpretieren und eine Verantwortung der NNSC auch für die übrigen Einfuhrhäfen und

³ Vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E9500.188-01A#1992/37#20* (1.3).

⁴ Die Stationierung der Neutral Nations Inspection Teams wurde in Art. 43 des Waffenstillstandsabkommens in Korea vom 27. Juli 1953 geregelt, vgl. QdD 21, Anhang 2, dodis.ch/60000.

Zufahrtsstrassen konstruieren könnten. Die Verantwortung des schweizerischen Delegierten wäre wesentlich erleichtert, wenn inskünftig die erwähnte Feststellung nicht auf Grund einer unzulänglichen Kontrolle der NNSC selber, sondern gestützt auf die Mitteilungen der Parteien gemacht werden würde.

Der Verzicht auf die Kontrolltätigkeit würde keineswegs die Abschaffung des analytischen Büros und die Beendigung von dessen Tätigkeit bedeuten. Im Gegenteil sollte dieses Büro und damit die Meldepflicht der beiden Parteien beibehalten werden, wodurch gleichzeitig die weitere Respektierung des Artikels 13 d des Waffenstillstandsvertrages, der die Einfuhr von Kriegsmaterial und Truppen limitiert, gewährleistet würde. Bekanntlich tendieren vor allen die Südkoreaner, aber auch gewisse amerikanische Kreise auf eine Aufkündigung dieses Artikels 13 d hin.⁵

Um das Funktionieren des Meldeverkehrs zu gewährleisten, dürfte es sich aus rein praktischen Gründen empfehlen, in den Einfuhrhäfen einen Verbindungsoffizier der neutralen Kommission zu stationieren. Dieser hätte jedoch keine Kontrollfunktionen, sondern nur die Aufgabe, das Meldewesen sicherzustellen. Infolgedessen ist es keineswegs nötig, dass alle vier Nationen in jedem Hafen vertreten sind; in den südlichen Häfen könnte je ein Schweizer oder Schwede, in den nördlichen je ein Tscheche oder Pole stationiert sein. Diese Lösung würde kaum auf Widerstand von südkoreanischer Seite stossen, da die Opposition der koreanischen Republik sich einzig gegen die Anwesenheit polnischer und tschechischer Offiziere auf ihrem Staatsgebiet richtet. Diese Frage der Verbindungsoffiziere ist jedoch von sekundärer Bedeutung.

Da bekanntlich die Vereinigten Staaten für die Aufhebung der neutralen Kommission sind, China hingegen für deren Beibehaltung ist, kann für die Schweiz aus Überlegungen der Neutralitätspolitik wie sie schon früher dargelegt worden sind, ein einseitiger Rückzug, der die Existenz der Kommission als solche in Frage stellen würde, nicht in Betracht kommen. Andererseits spricht nichts dagegen, die oben skizzierte Reduktion der neutralen Kommission auf ein analytisches Büro und damit eine Lösung anzustreben, die den schweizerischen Interessen weitgehend entgegenkommt, den chinesisch-nordkoreanischen Wünschen betreffend die Beibehaltung der Kommission als solche Rechnung trägt und gleichzeitig das bestehen lässt, worin wirklich ein gewisser Wert der Kommission liegt, sowie endlich das Hauptanliegen der UNO-Seite und der Amerikaner, nämlich die Beiseitigung der Kontrollteams in den südlichen Häfen, berücksichtigt.

Selbstverständlich muss die Herbeiführung dieser Lösung mit rechtlich einwandfreien Mitteln angestrebt werden. Die skizzierte Lösung setzt eine Änderung des Waffenstillstandsvertrages voraus, die ihrerseits eine Verständigung zwischen den beiden ehemals kriegführenden Parteien bedingt. Die Schweiz darf jedoch zweifellos – ebenso wie Schweden – geltend machen, dass ein Mandatär jederzeit berechtigt ist, ein einmal übernommenes Mandat niederzulegen und dieses Recht umso eher in Anspruch nehmen darf, wenn das Mandat seinerzeit unter ganz anderen Voraussetzungen übernommen worden ist als sich die Verhältnisse in der Folge entwickelt haben. Mit ihrer Bereitschaft, das Mandat auf

⁵ Für den Wortlaut von Art. 13 d des Waffenstillstandsabkommens in Korea vom 27. Juli 1953 vgl. QdD 21, Anhang 2, dodis.ch/60000.

abgeänderter und reduzierter Basis weiterzuführen, macht die Schweiz, die an sich eine vollständige Beendigung ihrer Aufgabe vorziehen würde,⁶ bereits eine Konzession. Die Berechtigung, den beiden Auftraggebern Vorschläge betreffend eine Neuumschreibung des Mandates zu machen, kann der Schweiz unter diesen Umständen zweifellos nicht abgesprochen werden.

Es ergibt sich aus dem Gesagten, dass der einzig richtige Weg für die zweite Etappe eine neue Fühlungnahme mit Peking und Washington auf dem diplomatischen Weg ist. Die Einleitung von Verhandlungen im Schosse der neutralen Kommission, wie sie bereits von schwedischer Seite mit den vorerwähnten weitgehenden Ziele vorgenommen wurde, erscheint in jeder Hinsicht unzweckmässig. Die Kommission ist, auch nach schweizerischer Auffassung, ein internationales Gremium, dessen Mitglieder von ihren Regierungen unabhängig sind und nicht nach deren Instruktionen handeln; es ist deshalb nicht richtig, dass die Mitglieder Verhandlungen über die Abänderung der Waffenstillstandsbedingungen in diesem Gremium führen. Als durch den Waffenstillstandsvertrag geschaffenes Organ erscheint die Kommission nicht legitimiert, Änderungen des Waffenstillstandsvertrages zu beschliessen und kaum berufen, solche zu beantragen. Ferner würde die Schweiz in der Kommission mit den unrichtigen Partnern, nämlich den Polen und Tschechen, verhandeln, die nicht ihre Auftraggeber sind. Auch vom rein praktischen Standpunkt aus – das stets zu erwartende Stimmenverhältnis von 2:2, die Notwendigkeit für die anderen Delegierten, Instruktionen in Prag und Warschau einzuholen, wo der Entscheid ohnehin nicht liegt, die Notwendigkeit der Weiterleitung eines allfälligen Entscheides an die Waffenstillstandskommission, in der die Verständigungsaussichten womöglich noch geringer sind als in der Neutralen Überwachungskommission – ist ein solches Vorgehen unbedingt abzulehnen.

Da mit der Zustimmung der UNO-Seite zu den skizzierten Vorschlägen wohl ohne weiteres zu rechnen ist, liegt der Schlüssel zu der angestrebten Lösung in Peking und es wird notwendig werden, auf diplomatischem Wege wieder an die chinesische Regierung heranzutreten. Dies ist auf zwei Wegen möglich: einerseits könnte der schweizerische Gesandte in Peking, Herr Minister Bernoulli, mit einem neuen Schritt beauftragt werden, andererseits hat Herr Minister Escher wenige Tage vor seiner Abreise aus Korea eine offizielle Einladung zu einem Besuch in Peking erhalten.⁷ Auf Veranlassung des politischen Departements hat er diese Einladung abgelehnt mit der Begründung, dass ihm bereits getroffene Dispositionen privater Natur nicht erlaubten, sich nach Peking zu begeben.⁸ Sofern die chinesische Regierung auch jetzt noch ihre Einladung aufrecht erhält, könnte Herr Minister Escher veranlasst werden, diese nachträglich noch anzunehmen und sich nach Peking zu begeben. Diese zweite Alternative scheint insofern die günstigere zu sein als Herr Minister Escher naturgemäss die zu behandelnden Fragen genauer kennt und zudem in seiner Eigenschaft als ehemaliger schweizerischer Vertreter in der Kommission in grösserer Freiheit gewisse Argumente zur Sprache bringen könnte als der schweizerische Gesandte.

6 Vgl. dazu QdD 21, Dok. 22, dodis.ch/9604.

7 Vgl. das Telegramm Nr. 54 von Minister Escher an Bundesrat Petitpierre vom 18. März 1955, CH-BAR# E2001E-01#1988/16#2724* (B.73.0.1).

8 Zur Frage von Chinareisen von schweizerischen NNSC-Delegierten vgl. ferner dodis.ch/66574.

Darüber, ob solche Besprechungen in Peking eine grosse Aussicht haben, erfolgreich zu sein, kann natürlich nichts Bestimmtes gesagt werden. Immerhin erscheint es nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass ein Hinweis auf das Recht der Schweiz, ein übernommenes Mandat niederzulegen, bzw. eine Abänderung zu verlangen, sowie die Unterstreichung der Tatsache, dass der Weiterbestand der Kommission als solche gefährdet wäre, falls Peking sich unnachgiebig zeigt und Südkorea, bzw. das Kommando der UNO-Streitkräfte sich mit dem Weiterbestand des status quo nicht abfinden, die chinesische Regierung zu einem gewissen Einlenken veranlassen könnte; dies umso mehr als die vorgeschlagene Kompromisslösung die Weiteranerkennung des Artikels 13 d bedeuten würde, an der die chinesische Regierung ein besonderes Interesse haben dürfte.

Nach den letzten zur Verfügung stehenden Nachrichten hat der schwedische Delegierte⁹ in der neutralen Kommission in Panmunjom Anträge eingebracht, die ziemlich genau der Lösung entsprechen, die das politische Departement heute ins Auge fasst. In der Tat gehen diese Vorschläge auf frühere Unterredungen zwischen dem schwedischen und dem bisherigen schweizerischen Delegierten zurück und Herr Minister Stucki erwähnt in seinem Telegramm vom 13. April 1955, dass sich die schwedische Argumentation wesentlich auf die früheren Vorschläge Minister Eschers stützt.¹⁰ Laut Angaben der schwedischen Regierung beabsichtigt diese, ihren Vertreter in Panmunjom zu beauftragen, im Falle der Ablehnung seiner Vorschläge in der neutralen Kommission, diese in einem an die Waffenstillstandskommission gerichteten Brief wieder aufzunehmen. Sollte auch dies zu keinem Ziel führen, so scheint Stockholm zu beabsichtigen, die Parteien einzuladen, Schweden durch ein anderes Land zu ersetzen und den Austritt aus der Kommission auf den 1. Oktober 1955 in Aussicht zu nehmen, falls bis zu diesem Datum kein Ersatz gefunden worden ist.

In der Sitzung der NNSC vom 20. April haben die Polen und Tschechen unter Berufung auf die Aide-Memoire der chinesischen, polnischen und tschechoslowakischen Regierungen, in denen unterstrichen wurde, dass eine Herabsetzung der Bestände nur im Rahmen des Waffenstillstandsvertrages erfolgen dürfe, den schwedischen Vorschlag als unannehmbar erklärt.¹¹ Hingegen haben sie ihrerseits beantragt, der Waffenstillstandskommission vorzuschlagen, die zehn aus Vertretern der vier Nationen zusammengesetzten Kontrollgruppen in den Einfuhrhäfen durch zehn aus Vertretern von nur zwei Nationen gebildete Subteams zu ersetzen. Herr Minister Stucki glaubt, dass man von der Gegenseite vielleicht zusätzlich noch den Verzicht auf je zwei Subteams in den Häfen im Süden und Norden, wo keinerlei militärischer Verkehr herrscht, erreichen könnte.

Materiell kann sich die Schweiz mit den vom schwedischen Delegierten vorgebrachten Anträgen einverstanden erklären; wie bereits ausgeführt, erscheint es aber unrichtig, die Frage im Schosse der neutralen Kommission aufgebracht zu

⁹ *General Tage Grönwall.*

¹⁰ *Vgl. die Telegramme Nr. 68 und 69 des Chefs der schweizerischen NNSC-Delegation, Minister Carl Stucki, an das EPD vom 13. April 1955, dodis.ch/66862, resp. dodis.ch/66863.*

¹¹ *Zur Sitzung vom 20. April 1955 vgl. den Bericht Nr. 96 von Minister Stucki vom 25. April 1955, dodis.ch/66576. Für die Aide-mémoires der Regierungen von China vom 17. Februar 1955, von Polen vom 16. März 1955, und der Tschechoslowakei vom 28. Februar 1955 vgl. das Dossier CH-BAR#E2001E-01#1988/16#2796* (B.73.0.2.(04)).*

haben. Es dürfte daher angezeigt sein, Herrn Minister Stucki dahin zu instruieren, die schwedischen Vorschläge zwar durch ein Votum zu unterstützen, jedoch zu erklären, dass er sich der Stimme enthalten werde, da das aufgeworfene Problem sich nicht zur Behandlung in der neutralen Kommission eigne. Diese Stimmenthaltung bleibt insofern ohne Einfluss als ein Antrag ohnehin als abgelehnt gilt, wenn das Stimmenverhältnis 2:2 ist. Für den äusserst unwahrscheinlichen Fall, dass die Polen und Tschechen dem schwedischen Vorschlag zustimmen sollten, wäre Herr Minister Stucki zu ermächtigen, allenfalls zuzustimmen, da dann wohl das Einverständnis Pekings vorausgesetzt werden dürfte.

Der polnisch-tschechische Antrag dürfte die Absicht verfolgen, dem schwedischen Vertreter den Wind aus den Segeln zu nehmen. Es darf jedoch mit ziemlicher Sicherheit angenommen werden, dass er nach dem schwedischen Antrag zur Abstimmung gelangen wird.

Der Wortlaut des Artikels 40¹² des Waffenstillstandsvertrages muss sehr weiterherzig interpretiert werden, wenn der Antrag als im Rahmen des Vertrages bleibend bezeichnet werden soll. Materiell kommt der Antrag aber den Wünschen der Schweiz auf substantielle Reduktion des Mannschaftsbestandes wenigstens teilweise entgegen.

Es dürfte sich daher empfehlen, dem polnisch-tschechischen Antrag, obschon er nur teilweise befriedigen kann, zuzustimmen, falls auch der schwedische Vertreter zustimmt oder, unabhängig von dessen Stellungnahme, falls die Annahme des Antrages eine Reduktion des Bestandes der schweizerischen Delegation auf 50 Mann oder darunter erlaubt.

Gestützt auf diese Überlegungen beehrt sich das politische Departement, dem Bundesrat zu beantragen:

1) Dem schweizerischen Delegierten in der neutralen Überwachungskommission, Herrn Minister Carl Stucki, werden im Sinne einer zweiten Verhandlungsetappe folgende Weisungen erteilt:

a. den in der neutralen Überwachungskommission eingebrachten, die Reduzierung der Kommission auf ein analytisches Büro anstrebenden schwedischen Antrag materiell durch ein Votum zu unterstützen, im Falle einer durch die polnisch-tschechische Opposition bedingten Abstimmung sich jedoch mit der Begründung, dass die Kommission ein zur Behandlung dieser Frage ungeeignetes Organ sei, der Stimme zu enthalten;

b. einen allfälligen Brief des schwedischen Delegierten an die Waffenstillstandskommission nicht mit zu unterzeichnen;

c. dem polnisch-tschechischen Antrag auf Ersatz der bisherigen aus Vertretern der vier neutralen Nationen zusammengesetzten Kontrollgruppen in den Häfen durch aus Vertretern von nur zwei Nationen gebildete sogenannte Subteams seine Stimme zu geben, falls auch der schwedische Vertreter zustimmt oder, unabhängig von dessen Stellungnahme, falls dadurch eine Reduktion des Bestandes der schweizerischen Delegation auf 50 Mann oder darunter erreicht werden kann, dabei jedoch ausdrücklich zu erklären, dass der Bundesrat dadurch nur teilweise

¹² Für den Wortlaut von Art. 40 des Waffenstillstandsabkommens in Korea vom 27. Juli 1953 vgl. QdD 21, Anhang 2, dodis.ch/60000.

befriedigt sei und seine Bemühungen, einen substantiellen Abbau zu erreichen, fortsetzen werde.¹³

2) Das politische Departement wird für den Fall, dass der schwedische Vorschlag in der neutralen Überwachungskommission, bzw. in der Waffenstillstandskommission nicht zum Ziel führt oder wenn die Gegenofferte unbefriedigend ist, ermächtigt:

a. Herr Minister Dr. Alfred M. Escher zu veranlassen, die ihm durch Vermittlung des chinesischen Vertreters in der Waffenstillstandskommission zugegangene Einladung zu einem Besuch Pekings nachträglich anzunehmen, falls die Einladung aufrecht erhalten wird und die Möglichkeit besteht, in der chinesischen Hauptstadt nützliche Gespräche führen zu können;

b. die Regierungen in Washington, Stockholm, Prag und Warschau in der ihm gut scheinenden Weise unterrichtet zu halten.¹⁴

13 Für die Übermittlung der Instruktionen an Minister Stucki vgl. das Telegramm Nr. 549 vom 29. April 1955, CH-BAR#E2001E-01#1988/16#2724* (B.73.0.1).

14 Zu den Ergebnissen des 193. NNSC-Meetings vom 3. Mai 1955, welches ausschliesslich der Frage der Personalreduktion gewidmet war, vgl. den Bericht Nr. 98 von Minister Stucki an Bundespräsident Petitpierre vom 9. Mai 1955, dodis.ch/66931. Für das Protokoll des 193. NNSC-Meetings vgl. das Dossier CH-BAR#E9500.188-01A#1992/37#2* (1.1).