

- GA.

Sitz auch Bindsch
an Min; E. R. v. 25.8.54
2.7.4.
13.9.54. S

Die schweizerische Mitwirkung bei der Durchführung des Waffenstillstandes in Korea.

=====

Interne Feststellungen auf Grund der gemachten Erfahrungen.

I.

Die schweizerische Mitwirkung in Korea soll Gegenstand eines Berichtes werden, den der Bundesrat an die eidgenössischen Räte richten wird.

Die Ausführungen dieses Berichtes werden natürlicherweise auf gewisse Aspekte dieser Angelegenheit nicht eingehen können. Vielleicht kann es deshalb für die künftige Gestaltung unserer Praxis nützlich sein, wenn ich mit der vorliegenden Notiz einige Feststellungen, Erfahrungen und Ueberlegungen, welche uns intern beschäftigt haben, festhalte.

II.

Die entscheidende Phase der Behandlung einer solchen Angelegenheit beim Politischen Departement liegt vor der Annahme des Mandats.

Selbstverständlich ist auch die Durchführung eines solchen Beschlusses, die Anordnung der nötigen Vorbereitungsmaßnahmen und die Ausübung des Mandats, eine wichtige und gelegentlich sehr schwierige Aufgabe. Sie hat aber doch einen wesentlich technischen Charakter und entzieht sich zudem weitgehend einer Einwirkung durch das Politische Departement.

In der entscheidenden Phase der Mitwirkung des Politischen Departements, vor der Annahme des Mandats, sollte auch das Schwergewicht seines Einsatzes liegen. In dieser Phase ist der ganze "brain trust", namentlich auch der Rechtsdienst, zu mobilisieren.

III.

Wie aber auch Dr. Bindschedler hervorhebt, sollte die Schweiz grundsätzlich derartige internationale Mandate immer übernehmen. Sie sind geeignet, das Prestige der Eidgenossenschaft zu erhöhen und ihre Rolle als unabhängiger Staat zu unterstreichen.



- 2 -

Durch derartige Missionen wird ferner die ständige Neutralität der Schweiz der Welt bekannt gemacht und die öffentliche Meinung vom Werte dieses Instituts überzeugt.

Wenn es daher ohne Zweifel richtig war, die beiden Mandate in Korea anzunehmen, so sind zu dieser Feststellung doch gewisse Vorbehalte zu machen.

IV.

Wenn die guten Dienste der Schweiz in Anspruch genommen werden, geben wir im allgemeinen unsere Zustimmung unter der Voraussetzung, dass auch die Gegenseite mit der schweizerischen Mitwirkung einverstanden sei.

Im Hinblick auf einige besonders peinliche Erfahrungen, welche das IKRK gemacht hat, bin ich der Meinung, dass die Schweiz, wenn die Leistung eines neutralen Dienstes im Konflikt zwischen Ost und West in Frage kommt, auf eine einseitige Anfrage oder Sondierung hin, wenigstens in heiklen Fällen, erklären sollte, dass ihre grundsätzliche Bereitschaft, neutrale Dienste zu leisten - soweit mit der Neutralität der Schweiz vereinbar -, bekannt sei, dass sie aber auf eine konkrete Anfrage nur antworten könne, wenn sie von beiden Seiten gestellt werde (anstatt die Annahme schon auf einseitige Anfrage hin unter der Bedingung zuzusagen, dass das Gesuch von beiden Seiten gestellt werde).

V.

Die Annahme eines Mandats bei einer parteimässig orientierten Inanspruchnahme ist schlecht, besonders wenn die Schweiz nachher mit von der andern Seite bezeichneten Kommunisten zusammenarbeiten muss.

Dr. Bindschedler bemerkt zu diesem Thema:

"1. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es unmöglich ist, in einem internationalen Organ, das seine Aufgabe nach den Vorschriften des Völkerrechts oder nach dem Grundsatz der Unparteilichkeit zu erfüllen hat, mit kommunistischen Staaten zusammenzuarbeiten. Diese halten sich weder an das Recht noch an das Prinzip der Unparteilichkeit. Sie verfolgen politische Zwecke und zwar nicht ihre eigenen sondern diejenigen der Sowjetunion und des Kommunismus. Im günstigsten Falle zeigt sich dies in der Obstruktion und Verlangsamung der Tätigkeit des internationalen Organs. Es besteht keine gemeinsame Basis, auf welcher eine Zusammenarbeit in internationalen Organen möglich wäre. Man kann sich nicht mit Falschspielern an den gleichen Tisch setzen. Tut man es, so sinkt man in den Augen der öffentlichen Meinung - mit Recht oder mit Unrecht - auf

das gleiche Niveau. Es wird nämlich ohne weiteres angenommen, dass die gleichen Motive, von denen sich die eine Seite leiten lässt, auch für die andere gelten.

2. Mitglieder eines internationalen Organs sind von den an einem Konflikt beteiligten Parteien gemeinsam zu ernennen. Wenn jede Partei ihre "Neutralen" bezeichnet, so werden diese nicht als solche sondern als Vertreter und Mandatare der betreffenden Staatengruppe betrachtet. Die Art und Weise der Einsetzung der Neutralen Ueberwachungskommission durch das Waffenstillstandsabkommen hätte deshalb nicht akzeptiert werden dürfen. Es besteht die Gefahr, dass nicht nur der Ostblock sondern auch weitere Kreise die Schweiz einfach als Vertreter der Vereinigten Staaten betrachten.

3. Die Anerkennung Indiens als "arbitre", als unparteiliches Mitglied in der Kriegsgefangenenkommission führt zum Eindruck, dass die vier Mitglieder wiederum nicht Neutrale sondern Vertreter der beiden Parteien sind. Da dies für die kommunistische Seite ohne weiteres klar ist, wird der gleiche Schluss auch in Bezug auf die Schweiz und Schweden gezogen. Die Anerkennung Indiens als eines Superneutralen kann zu einer Abwertung der schweizerischen Neutralität führen.

Es hat sich übrigens gezeigt, dass dieses unparteiliche Mitglied Indien überhaupt nicht gewillt war, sein Mandat gemäss den bestehenden Rechtsgrundsätzen auszuüben, sondern es für politische Zwecke zu missbrauchen."

In der Tat, anstatt in unabhängiger und unparteiischer Weise ganz der praktischen Erfüllung des Mandats dienen zu können, wurden die schweizerischen Beauftragten, die in Korea mit Kommunisten zusammenarbeiten mussten, vor die Notwendigkeit gestellt, die bisher unter zivilisierten Nationen allgemein anerkannten Grundanschauungen und Begriffe gegen die Kommunisten zu verteidigen. Dadurch erhielt ihre Tätigkeit optisch einen ganz anderen Charakter, der unserer neutralitätspolitischen Haltung und der allgemeinen Anerkennung dieser Haltung nicht dienlich ist.

Da wir uns von den Anschauungen und Begriffen unserer zivilisierten Welt, welche vom Kommunismus politisch und ideologisch nicht respektiert werden, sicher weder lösen können noch wollen, erscheint es heute überhaupt fast fraglich, ob wir im Konflikt zwischen Ost und West mit wirklichem Erfolg noch neutrale Dienste leisten können.

Wenn wir im Wunsche, die neutrale Politik der Schweiz in aktiver Bewährung zu bestätigen, trotzdem versuchen, neutrale Dienste zu leisten, so müssen wir deshalb heute, um nicht eine gegenteilige Wirkung zu erzielen, doppelt vorsichtig sein.

VI.

Es besteht allerdings auch kein Anlass, die Schwierigkeiten und Unannehmlichkeiten, denen unsere Delegationen in Korea begegnet sind, zu überschätzen. Der gelegentlich recht peinliche Kommentar zur Arbeit der Kommissionen und insbesondere auch der schweizerischen Delegationen ist, realistisch gesehen, nicht als Anfechtung zu betrachten, welche die auswärtigen Beziehungen der Schweiz zu den kommunistischen Staaten ernstlich in Mitleidenschaft gezogen hätte. Dieser Kommentar gehört vielmehr zum Spiel einer hemmungslosen Propaganda, deren sich die Kommunisten in der Auseinandersetzung zwischen Ost und West bedienen. Ihre Angriffe richten sich gegen den westlichen Mächteblock und die Schweiz hat, im Zusammenhang mit ihrer Mitarbeit in Korea, nur ein paar zufällige Seitenhiebe abgekriegt.

In der kritischen Phase der Tätigkeit der Repatriierungskommission war momentan eine Verschlechterung unserer Beziehungen zu China zu verzeichnen. Die Chinesen scheinen aber ihren Missmut der Schweiz gegenüber sehr bald überwunden zu haben.

Als Ergebnis des Experimentes unserer Mitwirkung in Korea bleibt aber die Tatsache bestehen, dass in der Weltpolitik ein neuer Begriff von "östlichen und westlichen Neutralen" entwickelt worden ist, und dass die Schweiz in Korea zu den letztern gezählt wurde.

Das ist, wenn wir unsere Neutralitätspolitik als universell und allen Staaten der Welt gegenüber in gleicher Weise eingestellt verstanden wissen wollen, auf jeden Fall nicht sehr befriedigend.

VII.

Die Schweiz war offenbar vor die Alternative gestellt, das ihr zuge dachte Mandat, so wie es von den Kriegführenden ausgehandelt worden war, zu akzeptieren oder abzulehnen; sie hatten kaum eine Möglichkeit, bei der Definition des Mandates wesentlich mitzuwirken. Die Erklärung, dass sie ihr Mandat unabhängig und unparteiisch ausüben wollte, begegnete zwar keinen Widerspruch. Die Amerikaner haben dieser Erklärung sogar ausdrücklich zugestimmt. Trotzdem blieb die Erklärung, was ihren äusseren Effekt anbelangt, weitgehend platonisch.

Wir brauchen eine Definition eines neutralen Mandates durch die Kriegführenden, ohne Mitwirkung des in Anspruch genommenen neutralen Staates, nicht als normal zu betrachten. Wenn wir zum Beispiel die Wahrung einer Schutzmachtaufgabe übernommen haben, haben wir es immer als unsere selbstverständliche Befugnis betrachtet, die Voraussetzungen, unter welchen wir zugestimmt haben, selbst zu bestimmen (und uns ausserdem auch für die Ausübung des Mandates eine gewisse Handlungsfreiheit vorbehalten).

- 5 -

Man kann sich also fragen, ob wir nicht vielleicht doch, als wir wegen unserer Mitwirkung in Korea vor Ende 1951 zum ersten Mal begrüsst wurden, die Amerikaner hätten darauf aufmerksam machen können, dass bei der Erörterung der Voraussetzungen dieser Mitwirkung in Korea die Schweiz schon beigezogen werden sollte.

Es ist zuzugeben, dass ein solches Begehren im Zusammenhang mit dem Korea-Konflikt wohl schwierig zu vertreten gewesen wäre.

Durch eine Mitwirkung bei der Definition des Mandates der neutralen Staaten hätten wir ausserdem sicher eine sehr beschwerliche Verantwortung auf uns genommen. Es ist in der Tat nicht leicht, Grundlagen über die Erfüllung eines neutralen Mandates zu finden, welche uns bei den bekannten hinterhältigen Methoden und dialektischen Fähigkeiten der Kommunisten nachher vor peinlichen Ueberraschungen sicher schützen würden. Unser Schritt in Washington am 14. April 1953 hat aber doch gezeigt, dass uns einige sehr wesentliche Gesichtspunkte nicht entgangen waren, an welche die Amerikaner bei ihren Verhandlungen in Panmunjom offenbar nicht gedacht oder denen sie nicht die nötige Bedeutung beigemessen hatten.

Solche Gesichtspunkte und allfällige Vorbehalte, die wir anzubringen haben, sollten so frühzeitig wie immer möglich zur Diskussion gestellt werden. Je früher wir damit aufrücken, umso mehr kann unserer Stellungnahme der Charakter eines konstruktiven Diskussionsbeitrages gegeben werden, je später wir kommen, umso mehr erscheinen wir kleinmütig und misstrauisch.

VIII.

Der Grundsatz, dass die zur Durchführung eines Mandats vom Bundesrat bezeichneten Beauftragten ihre Aufgabe (wenn nichts anderes vereinbart ist) selbständig zu erfüllen haben und dass der Bundesrat dafür politisch und rechtlich nicht verantwortlich ist, hat sich in der Korea-Angelegenheit als sehr wichtig und wertvoll erwiesen.

Wir haben diesem Grundsatz im Verkehr mit den Delegationschefs und gegenüber den interessierten Parteien insbesondere bei der Frage der Gewaltanwendung gegen die Kriegsgefangenen nicht immer volle Beachtung geschenkt. Post festum gesehen scheint es, dass wir dem Grundsatz zur Vermeidung von praktischen, politischen und rechtlichen Schwierigkeiten noch mehr Gewicht beimessen und ihn auch den Parteien gegenüber von vorneherein zum Ausdruck bringen sollten.

IX.

Die technische Zusammenarbeit mit dem EMD in der Korea-Angelegenheit war, wenigstens am Anfang, nicht immer ganz befriedigend. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Fragen

der Internierung während des letzten Krieges regelmässig jede Woche konferenziell behandelt worden sind, wobei Bundesrat von Steiger, oft auch Bundesrat Kobelt, und die zuständigen Beamten der Polizeiabteilung, des EPD und des EMD jeweils alle laufenden Fragen zur Diskussion stellten, in welchen eine Koordination wünschbar war. Diese Zusammenarbeit hat sich damals, glaube ich, wenigstens technisch gut bewährt. Vielleicht hätten wir nach diesem Prinzip auch in der Korea-Frage gelegentlich Missverständnisse und Fehlleitungen vermeiden können.

X.

Obschon der Bundesrat sich auf den Standpunkt stellte, dass die Tätigkeit der schweizerischen Delegationen in Korea seine rechtliche und politische Verantwortung nicht engagiert hat, hatte er zweifellos doch ein wesentliches Interesse, die dienstliche und militärische Disziplin der Offiziere und Soldaten, die den Delegationen angehörten, sicherzustellen.

Die Rekrutierung erfolgt auf der Basis der Freiwilligkeit; das war offenbar das einzig mögliche Prozedere. Dieses schliesst aber nicht aus, dass die so Angeworbenen nachher in normaler Weise der militärischen Befehlsgewalt unterworfen wurden.

Zur Regelung eines solchen öffentlich-rechtlichen Verhältnisses ist der eingeschlagene Weg der Verträge nach privatrechtlichem Muster nicht am Platz. Wenn man schon Verträge abschliessen wollte, so konnte das vielleicht geschehen, um das Einverständnis der Angeworbenen in Bezug auf die besondern Voraussetzungen des Dienstes in Korea (Einsatz im fernen Osten, Dauer des Einsatzes, finanzielle Leistungen des Bundes usw.) festzuhalten.

Die wesentlichen dienstlichen Weisungen an die Angeworbenen gehören aber nicht in einen Vertrag sondern in einen Befehl (eventuell in der Form eines grundsätzlichen Erlasses).

Auf diese Weise hätten wir uns zum Beispiel die zweifelhafte Praxis über die Frage der privaten publizistischen Tätigkeit der Delegationsmitglieder leicht ersparen können.

Die Mitglieder der schweizerischen Delegationen in Korea wurden allerdings als Angehörige unserer Armee der Militärstrafgerichtsbarkeit unterstellt. In einem Militärgerichtsfall, über den wir eine Kopie erhalten haben, berief sich der Untersuchungsrichter jedenfalls auf einen entsprechenden Bundesratsbeschluss. Einen solchen Beschluss hat sich aber weder in unseren Akten, noch bei der Bundeskanzlei, geschweige denn im Gesetzesblatt finden lassen! Der einzige publizierte BRB - vom 18. Dezember 1953 "Ueber die militärischen Verhältnisse der schweizerischen Angehörigen der Korea-Missionen" - bezieht sich nur auf die Anrechnung ver-

- 7 -

säumter Dienste und die Möglichkeit von Einberufungen zur Vorbereitung der Missionsangehörigen in der Schweiz. In einem Merkblatt, das den Delegationsmitgliedern übergeben wurde, steht etwas von der Militärjustiz; das genügt aber sicher nicht. Auch der Umstand, dass nach dem Gesetz jeder Träger einer schweizerischen Armeeuniform dem Militärstrafrecht unterworfen ist, reicht im Falle der Korea-Delegationen aus verschiedenen Gründen nicht aus.

Bern, den 7. Mai 1954.


F. Schnyder