

*gilt als frühe Kopie*EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

p.B.15.11.Corée.1. - FK/ar

Bern, den 4. Oktober 1971

G e h e i mAusgeteiltNotiz für den BundesratSchwedische Demarche zugunsten
der Anerkennung Nordkoreas

I

1. Der hiesige schwedische Geschäftsträger a.i. sprach am 27. September 1971 beim Generalsekretär des Politischen Departements vor, um ihm im Auftrage seines Aussenministeriums folgendes zu unterbreiten:

Aufgrund der jüngsten Entwicklung in der Frage der geteilten Staaten ist Schweden zur Auffassung gelangt, dass den Argumenten, die bisher gegen eine Anerkennung Nordkoreas sprachen, heute nicht mehr dieselbe Bedeutung zukommt wie noch vor kurzer Zeit. Der Geschäftsträger erinnerte namentlich an die direkten Kontakte, die sich zwischen dem südkoreanischen und dem nordkoreanischen Roten Kreuz etabliert haben und die im Zusammenhang mit dem angekündigten Besuch des amerikanischen Präsidenten in Peking gesehen werden müssten. Stockholm sei zur Schlussfolgerung gelangt, dass eine schwedische Anerkennung Nordkoreas weder zu einem Bruch mit Südkorea führen, noch Washington verärgern, noch der Stellung Schwedens in der Neutralen Ueberwachungskommission (NNSC) in Panmunjom schaden würde.

- 2 -

Schweden schlägt nun vor, dass die vier Mitglieder der NNSC in Panmunjom jeweils jenen Teil Koreas anerkennen sollten, den sie bis heute nicht anerkannt haben. Schweden und die Schweiz würden demnach Nordkorea anerkennen, die Tschechoslowakei und Polen dagegen Südkorea. Ein solches Vorgehen würde nach schwedischer Auffassung die Möglichkeiten der erwähnten Länder verbessern, ihre Tätigkeit im Interesse beider Teile Koreas auszuüben. Dieses Vorgehen stehe auch im Einklang mit der besonderen Verantwortung, die diesen Staaten im Schosse der NNSC auferlegt sei.

Bevor Schweden in dieser Sache etwas unternimmt, möchte Stockholm unsere Stellungnahme kennenlernen. Sollten wir grundsätzlich bereit sein, die schwedische Initiative zu unterstützen, ginge es für uns vorerst darum, gleichzeitig mit Schweden in Prag und in Warschau die Haltung der Tschechoslowakei und Polens zu sondieren.

Diese Mitteilung wurde dem Geschäftsträger verdankt, und es wurde ihm erklärt, der Vorschlag verdiene es, erwogen zu werden. Im Gegensatz zum Südteil Koreas seien die schweizerischen Interessen in dessen Nordteil sehr bescheiden. Aber es bestehe auch das Interesse, als neutraler Staat sowohl mit Pyongyang wie mit Söul normale Beziehungen zu unterhalten. Die ständige Sorge der Schweiz sei es, dass in der NNSC das politische Gleichgewicht nicht gestört werde. Auch unter diesem Aspekt hätten wir die schwedische Initiative zu sehen. Auf den ersten Blick seien vielleicht gewisse Zweifel darüber erlaubt, ob die CSSR und Polen sich zu einer Anerkennung Südkoreas bereitfinden werden.

Erwähnung verdiene zudem, dass die Verwirklichung des schwedischen Vorschlags die Bedeutung haben würde, die Wiedervereinigung der beiden Teile Koreas sei nicht mehr möglich oder doch für lange Zeit ausgeschlossen. Es sei deshalb wichtig, die zu erwartende Reaktion von Pyongyang und von Söul vor einer Entscheidung in Betracht zu ziehen. Weder der Süden noch der Norden habe bekanntlich bis heute auf eine Wiedervereinigung des Landes grundsätzlich verzichtet.

- 3 -

Herr Botschafter Thalmann stellte seinem Besucher unsere Antwort bis Anfang der nächsten Woche in Aussicht.

2. Zur Hauptsache aus folgenden Gründen haben wir bis heute auf eine Anerkennung Nordkoreas verzichtet:

a) Es bedarf zunächst sorgfältiger Abklärung, welche möglichen Implikationen unsere Anerkennung Nordkoreas mit Bezug auf unsere Mitwirkung an der NNSC haben kann.

b) Wir können Nordkorea nicht anerkennen, ohne vorher die Auswirkungen zu kennen, die ein solcher Schritt auf unser Verhältnis zu Südkorea haben wird. Dabei müssen wir auch auf unsere relativ bedeutenden wirtschaftlichen Interessen in Südkorea Rücksicht nehmen.

c) Es bleibt abzuwarten, ob sich in Korea - gleich wie im Falle Vietnams und Deutschlands - tatsächlich eine Entwicklung anbahnt, die eine Wiedervereinigung des Landes, wenigstens für lange Zeit, immer unwahrscheinlicher erscheinen lässt, eine Entwicklung, mit der sich sowohl Pjongyang wie Söul abfinden würden. Hierfür gibt es erst gewisse Anzeichen.

d) Wir stehen vor schwierigen Gesprächen mit der DDR über den Austausch von Handelsvertretungen und dürfen unsere Verhandlungsposition nicht durch eine vorherige Anerkennung Nordkoreas schwächen.

II

Das Politische Departement hat zur schwedischen Demarche folgende Ueberlegungen angestellt:

1. Aus der Sicht des Völkerrechts handelt es sich bei der Anerkennung um einen politischen Akt des freien Ermessens, und nichts spricht gegen die Anerkennung eines Staates, die mehrere Staaten gemeinsam vollziehen.

- 4 -

2. Wir wissen, dass Pyongyang in unserer bereits erfolgten Anerkennung Südkoreas heute kein Hindernis mehr sieht, auch Nordkorea anzuerkennen. Zweifelhaft dagegen bleibt, ob Söul sich schon zu einer entsprechenden Haltung wird entschliessen können. Ob dabei die Kontakte des südkoreanischen und des nordkoreanischen Roten Kreuzes sowie namentlich die weitere Entwicklung des amerikanisch-chinesischen Verhältnisses (Nixons Peking-Besuch) Söuls Widerstreben überwinden helfen, bleibt noch abzuwarten.

3. Sollten sich die vier NNSC-Mitglieder dazu bereit finden, beide Teile Koreas anzuerkennen, so könnte dies die gemeinsame Aufnahme der geteilten Staaten in die Weltorganisation wenn nicht präjudizieren, so doch massgeblich fördern. Die Oeffnung eines solchen Wegs in Richtung auf einen "package deal" in den Vereinten Nationen entspräche nicht nur dem erklärten Wunsche des UNO-Generalsekretärs, sondern sie würde es den direkt betroffenen Staaten unter Umständen erlauben, das Gesicht zu wahren. Daran scheint auf verschiedener Seite ein Interesse zu bestehen. Eine nähere Prüfung dieses Aspekts, etwa in Form einer Sondierung bei U Thant, ist der Erwägung wert.

4. Die Tschechoslowakei und Polen werden ihre Haltung nach der UdSSR richten. Verschiedene Anzeichen deuten in der Sicht unseres Botschafters in Moskau darauf hin, dass das Einverständnis der Sowjetunion nicht im vorneherein auszuschliessen ist.

5. Von den übrigen Supermächten würden die Vereinigten Staaten gemäss unserem Botschafter in Washington nicht anders reagieren, als bei der Anerkennung Nordvietnams, die wir vor kurzem vollzogen haben.

6. Hingegen dürfte China gemäss unserem Botschafter in Peking einer Konsolidierung der Zweiteilung Koreas weniger geneigt sein, weil dies nicht zuletzt die Verstärkung des Einflusses von Japan erleichtern würde.

7. Die Schweiz hat in Südkorea im Vergleich zu Nordkorea bedeutendere Wirtschaftsinteressen. Der schweizerisch-südkoreanische Handelsaustausch hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Die schweizerischen Exporte umfassten 1968: 26,6 Mio Fr. (Nordkorea: 1,7 Mio Fr.); 1969: 35,4 Mio Fr. (1,2 Mio Fr.); 1970: 44,2 Mio Fr. (0,9 Mio Fr.). Die schweizerischen Importe erreichten folgenden Umfang: 1968: 7,9 Mio Fr. (Nordkorea: 4,1 Mio Fr.); 1969: 6,1 Mio Fr. (9,1 Mio Fr.); 1970: 13 Mio Fr. (2,3 Mio Fr.).

Die Garantiesumme der ERG beläuft sich 1971 im Falle Südkoreas auf 65,5 Mio Fr. (für Nordkorea nicht beansprucht). Zudem wurde zwischen der Schweiz und Südkorea am 7. April 1971 ein Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen unterzeichnet, das am selben Tage in Kraft getreten ist.

8. Wir haben uns im Jahre 1969 grundsätzlich bereit erklärt, in Zürich eine private nordkoreanische Handelsvertretung zuzulassen. In dieser Sache hat jedoch Nordkorea wohl deswegen von Anfang an eine abwartende Haltung eingenommen, weil Pjöngjang hoffte, mit der Zeit mehr zu erreichen.

9. In schweizerischer Sicht wäre es nur zu begrüßen, wenn die Neutrale Ueberwachungskommission in Panmunjom gegebenenfalls durch die Verwirklichung des schwedischen Projekts eine Aufwertung erführe.

10. Wenn Schweden gerade eine kollektive Anerkennungsaktion der vier NNSC-Mitglieder vorschlägt, so kann an folgendes erinnert werden: Als Stockholm im Jahre 1969 zu einem ungünstigen Zeitpunkt Hanoi anerkannte, wurde schwedischerseits gegenüber Söul wegen diesbezüglicher südkoreanischer Befürchtungen die Erklärung abgegeben, man werde von einer Anerkennung Pjöngjangs Abstand nehmen, um Schwedens Tätigkeit in der NNSC nicht zu kompromittieren. Schweden dürfte von der Verwirklichung seiner Initiative nicht zuletzt erwarten, leichter von dieser Erklärung entbunden zu werden.

Im Gegensatz dazu haben wir uns gegenüber Söul stets unsere Entscheidungsfreiheit mit Bezug auf die Gestaltung unserer künftigen Beziehungen zu Pyongyang vorbehalten.

11. Wir stehen einer Zusammenarbeit mit Schweden grundsätzlich positiv gegenüber. Es wäre dies das erste Mal, dass sie in einem Fall wie dem vorliegenden auch tatsächlich zustande käme.

Es stellt sich auch die Frage des Zusammengehens der Neutrallen überhaupt. Angesichts des freundschaftlichen Verhältnisses, das uns in regelmässigen bilateralen Kontakten mit Oesterreich verbindet, bleibt zu erwägen, ob Wien orientiert werden sollte, wenn die schwedische Initiative Erfolg verspricht.

12. Für die Schweiz steht in ihren Beziehungen zu den geteilten Staaten nach wie vor die künftige Gestaltung unseres Verhältnisses zur DDR im Vordergrund des Interesses. Die vom Bundesrat beschlossenen Verhandlungen, die demnächst beginnen werden, haben Priorität.

III

Das Politische Departement ist zu folgender Schlussfolgerung seiner Ueberlegungen gekommen:

1. Trotz gewisser berechtigter Einwände, welche die schwedische Demarche aus diesen oder jenem Grunde hervorrufen kann, ist Stockholms Vorstoss doch der Erwägung wert, weil er bestimmte positive Aspekte aufweist, die auch die Schweiz interessieren. Viele Fragen bleiben offen, die vorerst eingehender Erörterung und Abklärung bedürfen.

2. Es besteht kein Anlass, auf das schwedische Anliegen grundsätzlich nicht einzutreten. Aber unsere Interessenlage - fürs nächste namentlich wegen der vorgesehenen Verhandlungen mit der DDR - empfiehlt es uns, dies ohne jede Uebereilung zu tun.

3. Das Politische Departement hat deshalb beschlossen, dem schwedischen Geschäftsträger unsere Bereitschaft zur Kenntnis zu bringen, vor unserer Entscheid die Angelegenheit in schweizerisch-schwedischen vertraulichen Kontakten eingehend zu besprechen.