

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

P R O T O K O L L

der

BOTSCHAFTERTAGUNG 1969

(3. - 5. September 1969)

Inhaltsverzeichnis:

Plenarsitzung:	Entwicklungshilfe	Seite 1
Plenarsitzung:	mit Referat des Departementschefs	Seite 6
Plenarsitzung:	Rhodesien	Seite 13
	Europäische Sicherheitskonferenz	Seite 19
	Das Verhältnis der Schweiz zum IKRK	Seite 21
Plenarsitzung:	Wirtschafts- und Finanzprobleme	Seite 29
Plenarsitzung:	Rekrutierung des diplomatischen	Seite 41
1. Teil	Nachwuchses	
	Weltausstellung Osaka	Seite 41
Plenarsitzung:	Gespräch "am runden Tisch" betreffend	Seite 42
2. Teil	China/UdSSR/USA	

Beilagen:

Referat von Herrn Bundesrat Dr. W. Spühler
Referat von Herrn Bundesrat Dr. H. Schaffner
Referat von Herrn Botschafter A. Weitnauer
Referat von Herrn Botschafter Dr. E. Stopper
Einleitende Erläuterungen zur Diskussion über
"Entwicklungshilfe" (Beilagen 1 + 2)

10.10.1969



- 1 -

BOTSCHAFTERTAGUNG 1969

Plenarsitzung "Entwicklungshilfe"

Mittwoch, 3. September (10.15 - 12.20 Uhr)

La séance est ouverte par M. l'Ambassadeur Micheli. Il salue les participants et les remercie du travail accompli depuis la dernière réunion. Après une brève description des travaux de la Conférence, MM. les Ambassadeurs Jolles et Marcuard complètent le papier de base par des exposés (annexes 1 et 2).

Herr Botschafter Felix Schnyder: Für die schweizerischen Botschafter im Ausland ist es sehr nützlich, über die Stellung der Schweiz zur Entwicklungshilfe orientiert zu sein. Die Beziehungen zu den Entwicklungsländern ist eines unserer grossen Probleme. Bis jetzt übte die Schweiz auf dem Gebiete der Entwicklungshilfe bemerkenswerte Zurückhaltung. Heute gibt uns diese Zurückhaltung Gelegenheit, eine umso nützlichere Rolle zu spielen. Die Schweiz ist jetzt dank ihrer vorsichtigen und sorgfältigen Arbeitsmethode in der Lage, gewisse Fehler anderer Staaten zu vermeiden. Dies ist aber auch der Moment, wo man sich in der Schweiz überlegen sollte, wie die sinnvolle internationale Zusammenarbeit auszubauen ist. Es muss ein gesundes Gleichgewicht zwischen der bilateralen und multilateralen Hilfe gefunden werden. Besuche bei internationalen Organisationen, wie beispielsweise derjenige von Herrn Marcuard bei der Weltbank, steigern die Wirksamkeit unserer Zusammenarbeit.

Eine absolute Notwendigkeit für eine verbesserte Hilfe an die Entwicklungsländer ist die Projektevaluation. Nur dadurch können Unannehmlichkeiten vermieden werden.

M. l'Ambassadeur Caillat: Aux Pays-Bas, comme en Suisse, on pense que l'aide au développement est devenue l'un des problèmes les plus importants de la politique internationale. On pense que la seule voie qui mènerait à un renforcement de cette aide est la coordination de tous les efforts. S'il est juste de dire que la situation actuelle, caractérisée par un sentiment de découragement, est due surtout au désengagement du Congrès américain, il est vrai aussi qu'une attitude résolue de l'ensemble des pays européens pourrait sans doute avoir une influence heureuse sur les positions américaines.

Herr Botschafter H.K. Frey bringt einige allgemeine Bemerkungen aus der Sicht der Entwicklungsländer an.

1. Die Beziehungen der Entwicklungsländer zu den Industriestaaten haben sich seit der Dekolonialisierung grundlegend geändert. Heute sind diese ehemaligen Kolonien selbständige souveräne Staaten, die ein eigenes Bewusstsein haben. Diese Länder wollen ihren Lebensstandard verbessern. Es ist klar, dass dafür vor allem Anstrengungen auf multilateraler Ebene notwendig sind. Es zeigt sich aber, dass die multilateralen Leistungen und diejenigen der grossen Staaten nicht mehr genügen. Mehr und mehr interessieren sich die Entwicklungsländer für die Leistungen der kleinen Länder, wie skandinavische Staaten, Holland, Schweiz, etc. Hier haben wir eine Chance, die noch viel mehr zu nützen ist.

Unsere Hilfe darf keinesfalls mit einem humanitären Anstrich versehen werden. Die schweizerische öffentliche Meinung wird sich mehr und mehr fragen, was mit den Entwicklungshilfegeldern geschieht. Gefühle der Nutzlosigkeit, des Wegwerfens können wach werden. Deshalb müssen wir darauf achten, mehr Partnerschaft ("special relationship") mit den Entwicklungsländern zu pflegen. Diese Partnerschaft ruft auch zu neuen Vertragsformen, z.B. in Richtung zu Freundschaftsverträgen.

2. Die Entwicklungshilfe ist so etwas wie ein Wegbereiter für die privaten Investitionen. Letztere sind nicht in allen Ländern ein Nutzen, viel eher stellen sie eine Belastung dar (z.B. wegen Amortisationen, etc.). Auch die technische Zusammenarbeit ist erst dann wirksam, wenn sie gezielt an bestimmten Orten eingesetzt werden kann. Dazu müssen die Länder bereits eine gewisse Entwicklungsstufe erreicht haben.
3. Zum Problem der Projektstudien: Technische Hilfe muss auch wirklich technisch durchgeführt werden. Es sollen nicht Dinge von der Verwaltung getan werden, die ausserhalb der Verwaltung besser ausgeführt werden können.

Wichtig ist vor allem die Koordination mit den internationalen Finanzinstituten, die entscheidend am Ausbau der Infrastruktur beteiligt sein müssen. Zuerst muss die Infrastruktur vorhanden sein, erst nachher lässt sich mit der Hilfe der technischen Zusammenarbeit eine "special relationship" aufbauen.

In den Entwicklungsländern interessiert man sich sehr für die schweizerische Neutralität. Deshalb sollten mehr Diplomaten in den Dienst der Entwicklungshilfe gestellt werden. Ein Techniker als Koordinator ist kaum genügend mit den politischen Verhältnissen vertraut. In jenen Ländern, in welchen bedeutende Hilfe geleistet wird, sollte der Botschaft speziell ein zusätzlicher Diplomat zugeteilt werden.

- 3 -

M. l'Ambassadeur Bucher relève l'attitude des colonies suisses du Brésil. Les milieux aisés de Rio ou de Sao Paulo sont en faveur d'une aide au tiers monde, alors que les colonies défavorisées du sud ont de la peine à comprendre que la Confédération s'inquiète tellement des peuples sous-développés. Il demande ensuite s'il est possible d'inclure dans les nouveaux accords-cadres des projets pré-existants afin de les faire bénéficier des avantages prévus par l'accord. Il aimerait avoir de la bouche de M. Thalman des précisions sur l'aide en céréales. Il signale enfin que l'existence d'un accord sur l'énergie nucléaire signé entre le Brésil et la Suisse a fait croire à notre partenaire qu'il allait s'en suivre une aide technique dans ce domaine. Dernière remarque, il insiste pour que la publication de communiqués sanctionnant une décision du Conseil fédéral soient systématiquement différés jusqu'à la conclusion de l'accord.

Er hebt hervor, dass sich die Privatindustrie sehr für Brasilien interessiert. Südamerika möchte möglichst ungebundene Kredite und zieht deshalb die multilaterale Hilfe vor.

M. l'Ambassadeur Turrettini se déclare heureux de voir l'importance croissante que prend l'aide multilatérale dans nos préoccupations et, à ce propos, approuve l'idée de M. Marcuard de demander à chaque chef de poste d'entretenir des contacts étroits avec les représentants résidents de l'ONU. Certes, il comprend les doutes de certains, qui craignent que notre argent soit dilapidé par une administration internationale que l'on dit lourde et inefficace. Mais les exemples de bon travail de l'assistance multilatérale abondent (UNICEF au Paraguay, p.e.). Notre situation marginale par rapport aux Nations Unies exige souvent que nous demandions que l'on fasse une exception en notre faveur. Notre participation à l'effort d'aide multilatérale nous procure un "good will" certain dont nous avons grandement besoin jusqu'au sein du Secrétariat général.

M. l'Ambassadeur Masnata estime que l'aide doit contribuer à renforcer notre position commerciale. Il signale l'existence d'un consortium financier pour le Pakistan sous l'égide de la Banque Mondiale. A son avis, le fait d'agir en dehors de cette institution diminue l'efficacité de notre aide, même si elle est plus importante que celle d'autres pays. D'autre part, l'octroi par les Chambres d'un crédit pour l'aide financière à un pays donné suppose une procédure longue et difficile. Ne serait-il, dès lors, pas plus simple de prévoir un crédit-cadre pour l'aide financière?

M. l'Ambassadeur Dürr décrit la situation particulière du Chili. Pays abreuvé de crédits et de dons, le Chili ne montre que peu d'enthousiasme pour la coopération qui suppose une contrepartie du pays bénéficiaire. Cependant, à tout prendre, les Chiliens préfèrent l'aide bilatérale à l'aide multilatérale, parce qu'elle implique un contrôle efficace de l'Ambassade. M. Dürr illustre enfin la différence qui existe entre l'approche suisse et celle d'autres pays par une anecdote: le Gouvernement allemand n'a pas hésité à

payer, au titre de la coopération, le 20 % du coût d'un barrage pour permettre à une firme allemande d'emporter le contrat, alors qu'elle était en concurrence avec un bureau d'ingénieurs suisse.

M. l'Ambassadeur Frochaux s'attache à défendre l'aide bilatérale et illustre ses avantages par de nombreux exemples recueillis sur le terrain. L'aide associée est peut-être une solution moyenne heureuse. Mais, demande-t-il à M. Marcuard, qui est responsable d'un projet d'aide associée et qui s'occupe du "follow up"? M. Frochaux demande en conclusion que la proportion actuelle entre aide bilatérale et aide multilatérale soit maintenue.

Herr Botschafter Schnyder: Mit Recht wurde auf die Rolle der USA in Bezug auf die Entwicklungshilfe hingewiesen. Entwicklungshilfe ist in den USA ein Politikum. Im Moment steht die Regierung stark unter Druck, ihre internationalen Engagements abzubauen - die militärischen Verpflichtungen, die Zahlungsbilanzkrise, der Vietnamkrieg, usw. spielen da eine Rolle -, deshalb wird es schwierig sein, von den USA mehr Leistungen für die Entwicklungshilfe zu erhalten. - Es sollte mehr Gewicht auf die multilaterale Hilfe gelegt werden. Konsultativgruppen sind Konsortien vorzuziehen, da letztere oft zu starr agieren.

Herr Botschafter Jolles: 4 Punkte geben zu einem besonderen Kommentar Anlass:

1. Er ist interessiert an einer "special relationship" mit den Entwicklungsländern. Diese könnte die Grundlage für eine instruktive politische Partnerschaft bilden. Auf dem Gebiet der Finanzhilfe aber werden sich da wahrscheinlich Schwierigkeiten ergeben. Es ist nicht einfach, bei bilateralen Krediten irgendwo Grenzen zu ziehen. Es wollen dann immer mehr Länder Kredite. Die Schweiz hat daher ein gewisses Interesse, sich gegen eine allzu starke Beanspruchung abzusichern; dies geschieht z.B. durch Erteilung von Aufträgen an die asiatische Entwicklungsbank und an andere Organisationen. Daher ist man sehr auf Informationen durch die Botschafter angewiesen, wie diese Organisationen arbeiten.
2. Zum Vorwurf, der Gewährung von Finanzkrediten stünden eine ganze Reihe von schwerfälligen Institutionen im Weg. Man ist sich dessen bewusst und denkt deshalb, für die Finanzhilfe einen Rahmenkredit zu beantragen.
3. Es ist zu überlegen, welchen Wert es hat, wenn der Staat den Sektor der Privatindustrie auf dem Gebiete der Entwicklungshilfe unterstützt. Man hat sich vor allem deshalb Gedanken zu machen, weil dieser Sektor so spektakulär an der Spitze steht und die Beurteilung des Nutzeffektes dieses Sektors signifikant ist für die Beurteilung der Leistungen der Schweiz ganz allgemein. Die Privatinvestitionen können nämlich auch eine Belastung bedeuten.

Auch darüber sind wir auf Informationen durch unsere Botschafter angewiesen. Es hat natürlich keinen Zweck, mit staatlichen Zuschüssen die Konkurrenzfähigkeit der Privatwirtschaft künstlich zu fördern. Man kann aber mit staatlicher Hilfe die kommerziellen Zinssätze etwas ermässigen. Dies ist nicht Dumping, sondern eine Hilfe an die Zahlungsbilanzsituation.

4. Es ist immer nützlich, wenn die Schweiz handelspolitisch den Entwicklungsländern gegenüber eine offene Türe hat. Man muss z.B. die grossen Messen in der Schweiz zu überzeugen versuchen (Muba, Comptoir), dass es nützlich ist, wenn der Beteiligung der Entwicklungsländer mehr Raum beigemessen wird. Das Comptoir ist jetzt bereit, in Zukunft den Entwicklungsländern 3 statt bloss 2 Pavillons zur Verfügung zu stellen.

M. l'Ambassadeur Marcuard est heureux qu'on ait attiré l'attention sur l'évaluation des projets. Si nous sommes bien renseignés sur nos propres projets, notre information sur les projets privés est encore pleine de lacunes. Il prie les chefs de mission d'accorder toute leur attention à cet aspect de notre aide. - Les USA ne diminuent pas leur aide dans tous les secteurs. Par exemple, ils se disent prêts à augmenter leur contribution au PNUD de 70 à 100 millions de dollars, si les autres pays font un effort proportionnel. - Il est exact que l'aide a plus de chance de porter ses fruits dans un pays qui possède déjà une économie structurée, mais nous estimons devoir compléter l'effort privé (qui va précisément à ces pays) par une aide aux pays les plus démunis et qui ne bénéficieraient pas d'investissements. Enfin, il est évident que nous considérons toujours notre effort en relation avec l'ensemble de nos relations avec un pays. En ce qui concerne la mise en place de coordinateurs non diplomates, il coule de source que ces agents ont une tâche opérationnelle et que toutes les relations avec le Gouvernement bénéficiaire continuent à être du ressort de notre Ambassade. - Nous cherchons en principe à inclure les anciens projets dans les nouveaux accords-cadres que nous concluons. Malheureusement, cela n'est pas toujours possible. - La proportion 1/3 d'aide multilatérale et 2/3 d'aide bilatérale sera maintenue. Quant à la responsabilité d'un projet d'aide associée, elle est entre les mains de l'organisation internationale. Cependant, nous demandons à participer à l'élaboration du projet et à être informés de son exécution.

Herr Botschafter Thalmann: Die Organisierung der Nahrungsmittelhilfe nimmt eine Zwischenstellung zwischen humanitärer und technischer Hilfe ein. Man verfügt noch nicht über sehr viel Erfahrung, und es besteht auch noch kein Rahmenkredit dafür. Für diese Hilfe ist ein Koordinationsausschuss zuständig.

- 6 -

BOTSCHAFTERTAGUNG 1969

Plenarsitzung

Mittwoch, 3. September 1969 (14.15 - 18.00 Uhr)

Herr Bundesrat Spühler eröffnet die Sitzung und begrüsst die rund 55 Missionschefs und interimistischen Geschäftsträger.

Seit der letzten, 1967 abgehaltenen Botschaftertagung haben wir vier Todesfälle zu beklagen: am 16. September 1967 verstarb Herr Minister Karl Bruggmann, am 5. November 1967 Herr Minister Paul Clottu, am 16. November 1968 Herr Botschafter Hans Berger und am 12. Oktober 1968 wurde Herr Botschafter Stiner mitten aus seiner Tätigkeit gerissen. (Es folgt eine eingehende Würdigung der Verstorbenen.)

Auf Ende 1968 traten die Botschafter Fuchss und Merminod in den Ruhestand, währenddem Botschafter Ganz bereits auf den 31. Oktober 1968 um die Pensionierung nachgesucht hatte. Auch dieses Jahr müssen wir von drei weiteren Missionschefs Abschied nehmen: am 31. Dezember 1969 wird Botschafter Zutter in den Ruhestand treten; die Botschafter Troendle und Gasser haben bereits auf den 30. April 1969 bzw. 31. Juli 1969 um Entbindung von ihren Pflichten gebeten. (Es folgt eine eingehende Würdigung der Verdienste dieser Missionschefs.)

Seit unserem letzten Zusammentreffen sind folgende Herren zu Botschaftern ernannt worden:

Frieder ANDRES, Colombo
 Max CORTI, Wellington
 William FREI, Lima
 Daniel GAGNEBIN, Europarat Strassburg
 Jean-Denis GRANDJEAN, Algier
 Rudolf HARTMANN, Bangkok
 Marcel HEIMO, New Delhi, heute OECD Paris
 Walter JAEGGI, Kopenhagen
 Antonino JANNER, Buenos Aires
 Charles MASSET, Guatemala
 Lucien MOSSAZ, Dar es Salaam
 Jean RICHARD, Dakar
 Theodor SCHMIDLIN, Kuala Lumpur
 Etienne SERRA, Bogota

- 7 -

Leider müssen wir auf die Anwesenheit von Botschafter Bieri verzichten. Er hatte sich einer schweren Operation zu unterziehen. (Im Namen aller Anwesenden wünscht ihm der Departementschef rasche Genesung.)

* * *

Herr Bundesrat Spühler hält hierauf ein Referat, welches sich speziell mit der Schweiz - UNO befasst (Text des Referates: Beilage 3).

M. l'Ambassadeur Turrettini: Le rapport trace la voie qui mènera à l'ONU. Le moment de notre adhésion n'est peut être pas aussi éloigné qu'on le croit, car l'opinion publique évolue. Avec le temps, les désavantages de notre position iront croissant dans les domaines technologique, juridique et commercial. Le rapport est réaliste parce que, sans dissimuler les imperfections de l'ONU, il décrit une évolution qui nous y mène inéluctablement. Sa conclusion, fruit d'un compromis, n'est par contre pas entièrement logique. Il est juste de relever que neutralité et Nations Unies ne s'opposent pas a priori et que l'évolution va dans le sens d'une importance accrue de la neutralité. L'adhésion de la Suisse ne changera pratiquement pas notre politique et nous pourrons, comme l'Autriche et la Suède, jouer un rôle constructif. L'expérience montre que les grandes puissances ont besoin des petits pays neutres.

M. l'Ambassadeur Caillat: Les Pays-Bas jugent de la neutralité de la Suisse à la lumière de leurs expériences pendant la guerre. La neutralité suisse est pour eux un anachronisme et beaucoup plus une marque d'abstention et d'indifférence devant les grands problèmes de l'heure qu'un élément positif de la vie internationale. La position de la Suisse à l'égard des Nations Unies et du Marché commun est pour les Hollandais la conséquence logique de la politique de neutralité de la Suisse plus qu'un facteur de paix.

M. l'Ambassadeur Humbert: A Genève, le rôle de l'ONU est quelque peu éclipsé par celui des organisations spécialisées. La Suisse a une position importante parce qu'elle est le pays hôte: nous ne ressentons de ce fait aucune discrimination.

M. Winspeare-Guicciardi, directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève, estime que si l'on faisait abstraction des conditions qui l'ont provoqué, le rapport ne serait guère qu'une

- 8 -

apologie a posteriori de la politique suivie par la Suisse, mais que comme il faut précisément tenir compte du contexte politique suisse, le rapport est positif: "C'est un brise-glace".

M. l'Ambassadeur Maurice: Le Conseil fédéral est-il en mesure d'exercer une influence sur l'opinion publique?

Herr Botschafter Escher: Es stellt sich die im Bericht nicht angeschnittene Frage nach der Rolle, die die Schweiz nach vollzogenem Beitritt in der UNO zu spielen gedenkt. Man kann wohl kaum eine Politik der Enthaltung betreiben, ohne sich zumindest die Kritik der öffentlichen Meinung zuzuziehen. Diese ist nicht etwa desinteressiert oder nicht informiert, wohl aber sehr skeptisch in bezug auf die Rolle, die die Schweiz in der UNO spielen wird. Für den Bundesrat stellen sich zwei Fragen:

- a) Inwieweit kann die Schweiz im Rahmen der Vereinten Nationen eine aktive Politik betreiben?
- b) Wie wird die öffentliche Meinung darauf reagieren?

M. l'Ambassadeur Parodi: Quand elle était membre de la SDN, la Suisse n'a jamais hésité à faire entendre sa voix même quand elle était isolée et ce faisant elle s'est attiré le respect des autres pays (cf. par exemple le discours de M. Motta contre l'admission de l'URSS). Au sein des Nations Unies, les représentants suisses devraient défendre le droit et la conscience de l'humanité.

M. l'Ambassadeur Dominicé: Le Liban se féliciterait de l'adhésion de la Suisse, mais le président libanais ne m'a pas caché que, dans cette hypothèse, nos votes donneraient inéluctablement à la longue une coloration politique à notre politique de neutralité. Il n'est, en effet, pas possible de mener une politique d'abstention systématique.

A cet égard, a-t-on jamais dressé systématiquement la liste des décisions que la Suisse aurait dû approuver ou rejeter au cours de ces dernières années si elle avait été membre des Nations Unies?

M. l'Ambassadeur Zutter: Tant en Italie qu'en Belgique, le problème de l'adhésion de la Suisse n'éveille que peu d'intérêt, mais nous serions certainement bien accueillis.

La position de la Suisse au sein de la SDN était excellente. La considération dont jouit un pays au sein d'une organisation multilatérale dépend beaucoup de la qualité de ses délégués.

A la SDN, la Suisse a toujours adopté des positions très nettes mais elle s'est parfois trouvée isolée. Etant en dehors de tout groupement régional, elle était exposée à beaucoup de sollicitations. L'entrée de la Suisse à l'ONU n'est pas urgente. Personne ne la demande, le problème est donc académique. Le jour où nous serons membres, nous pourrions, si nous en avons le courage, jouer un rôle utile.

Monsieur l'Ambassadeur René Keller: La Suisse ou plus exactement les Suisses, comme l'a relevé le Chef du département, courent le risque de l'isolement. Depuis 1938, nous nous sommes pris dans un processus d'insularisation qui présente des dangers comme on l'a vu notamment lors des débats parlementaires sur la convention européenne des droits de l'homme. On a le désir instinctif de ne rien changer au statu quo.

Notre rôle international n'est plus ce qu'il était: on a moins recours aux bons offices de la Suisse et le CICR est critiqué.

Les diplomates suisses connaissent mal les affaires multilatérales et il faudrait leur en donner davantage l'expérience.

M. l'Ambassadeur Dupont: Il n'est pas certain que nous adhérons mais il est nécessaire de se préparer et surtout de préparer l'opinion publique. Le Général de Gaulle n'avait que mépris pour l'ONU mais l'attitude de la France va peut-être changer. Si nous le consultations sur notre adhésion, le gouvernement répondrait sans doute que nous sommes maîtres de notre politique de neutralité.

La Suisse prend des décisions politiques à l'égard ou au sein d'autres organisations (Grèce et Conseil de l'Europe, participation à l'AELE).

Herr Botschafter König: Im Bericht wurde die Frage, warum eigentlich die öffentliche Meinung bei uns gegenüber der UNO so skeptisch eingestellt ist, nicht beantwortet. Persönlich sehe ich den Grund in der Politik des doppelten Massstabes, die in der UNO dominiert.

M. l'Ambassadeur Masnata: Le Pakistan est plus intéressé par notre réussite politique, économique et sociale que par notre qualité d'Etat neutre.

Herr Botschafter Fässler: Auszüge des UNO-Berichtes sind ins Schwedische übersetzt und an alle Amtsstellen verteilt worden. Das Verständnis Schwedens für unsere Position ziehe ich in Zweifel,

- 10 -

da dieses Land eine Konkurrenzierung seiner Rolle durch die Schweiz fürchtet. Im weiteren kann festgestellt werden, dass in UNO-Abstimmungen schwedische Delegationen oft gezwungen worden sind, in einem bestimmten Sinne zu votieren, was Rückwirkungen auf die Neutralitätspolitik gezeitigt hatte.

Auf die öffentliche Meinung ist in der Schweiz grosse Rücksicht zu nehmen; ich bin überzeugt davon, dass sie umgestimmt werden kann.

Herr Botschafter Jäggi: Im Hinblick auf China stellt sich die Frage nach dem Zeitpunkt unseres eigenen Beitritts.

Herr Botschafter Lindt: Die Diskussion wird dadurch erleichtert, dass aus dem UNO-Beitritt keine Existenzfrage mehr gemacht wird. Wohl ist sie kein Sonderfall, ihre Neutralität ist jedoch einzigartig und würde ein Bündnis mit den anderen Neutralen innerhalb der UNO wohl kaum zulassen.

Ich frage mich, ob in New York Chancen bestehen, eine ausdrückliche Garantie für unsere Neutralität zu erhalten. Für die Beitrittsfrage ist dieser Punkt ausschlaggebend. Abgesehen davon erachte ich einen Beitritt nicht als opportun, denn die UNO als politische Organisation konzipiert, vermochte keine wichtige politische Frage in ihrem Schosse zu diskutieren und zu lösen. Es ist in ihrer Charta, ganz ähnlich wie beim IKRK, das Problem nicht vorgesehen, wie sie sich bei relativ internen Konflikten, die vom klassischen Schema abweichen, verhalten soll. Demgegenüber hat sich das Schwergewicht auf die wirtschaftlichsoziale Ebene verlagert. Für die Schweiz ergibt sich also primär die Aufgabe, ihre Aktivität in den Spezialorganisationen ganz beträchtlich zu intensivieren. Sehr oft muss die Schweiz so handeln, als wäre sie Mitglied der UNO; inwieweit sie als Nichtmitglied gezwungen ist, sich an Sanktionen zu beteiligen, ist auch nicht abgeklärt.

Im übrigen soll bei Vorlage des Berichtes keinesfalls der Eindruck erweckt werden, die Schweiz sei ein alter Greis, der sich nicht mehr zu helfen wisse. Der Bericht bringt klar zum Ausdruck, dass wir der UNO gegenüber positiv eingestellt sind und dass wir gültige Gründe haben, ihr nicht beitreten zu können.

Herr Botschafter Thalmann: In bezug auf die Frage nach vermehrter Beeinflussung der öffentlichen Meinung vertreten wir den Standpunkt, dass von den herkömmlichen Methoden nicht abgewichen werden sollte.

Was die Rolle der Schweiz in der UNO nach vollzogenem Beitritt betrifft, so ist klar, dass sich der Bericht dazu nicht äusserte. Anderes käme einer Vorwegnahme unserer künftigen Politik

- 11 -

gleich, was vermieden werden musste. Soviel ist aber klar, dass die Schweiz im Falle einer UNO-Mitgliedschaft eine mutige Haltung einnehmen sollte. Insbesondere bei der Verteidigung von Rechtsstandpunkten oder gegenüber Praktiken des doppelten Massstabes. Im weiteren möchte ich vor der falsch gestellten Alternative Neutralität oder Beitritt warnen.

Herr Minister Diez: Zwei wichtige politische Grundentscheidungen des Berichtes sind in Erinnerung zu rufen: Erstens das Bekenntnis zur Neutralität und zweitens das Versprechen, die Beitrittsfrage Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Ich bin verwundert über die retrospektive Beurteilung des Berichtes; derselbe ist nicht rückwärts gewandte Rechtfertigung, sondern ein Vorschlag auf die Zukunft hin. Es besteht keine Garantie dafür, dass in 20 Jahren nicht ein Zwang zum Beitritt entstehen könnte. Der Bundesrat hat in diesem Zusammenhang sowohl Parlament als auch Volk die Richtung zu weisen, was eine Funktion des vorliegenden Berichtes ist. Die Schweiz hat sich zu sehr an ihre komfortable Rolle der Sonderstellung in der UNO gewöhnt. Die Gefahren sind jedoch nicht zu übersehen; der amerikanische Vorschlag betreffend den Sonderstatus für Ministaaten macht sie deutlich. Auch ein Abseitsstehen bei der Kodifizierung des Völkerrechtes wäre für uns mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden. Es muss beachtet werden, dass auch die UNO sich entwickelt und kein Interesse mehr daran haben könnte, neutrale Staaten auszuschliessen.

M. l'Ambassadeur Micheli: Pour bien comprendre le sens du message, il faut se reporter au texte du postulat Bretscher. Le Conseil fédéral a tranché entre une politique d'abstention assortie de mesures pour pallier aux inconvénients éventuels et une politique de rapprochement qui nous prépare à une adhésion apparemment difficilement évitable.

Herr Bundesrat Spühler: In Präzisierung der vorangegangenen Antworten gebe ich zu bedenken, dass mit dem Beitritt nicht zugewartet werden muss, bis sämtliche Staaten der Welt ihrerseits der UNO beigetreten sein werden. Die Frage der Universalität kann man solcherart nicht stellen. Betreffend der Möglichkeit einer ausdrücklichen Anerkennung der Neutralität seitens der UNO besteht für die Schweiz keine Chance. Sie hat jedoch auch keine Veranlassung, diese Frage vor aller Welt aufzuwerfen, abgesehen davon, dass der Generalsekretär die Antwort bereits erteilt hat. Die Neutralitätserklärung muss vielmehr im Moment des Beitritts von der Schweiz einseitig, als völkerrechtliches factum, erklärt werden. Es dürfte sich allerdings um die schwierigste taktische Operation handeln.

Was die öffentliche Meinung betrifft, so erschwert sie die Führung der Aussenpolitik beträchtlich, wenn sie nicht im Einklang zu ihr steht. Hingegen ist die Führung einer Neutralitätspo-

- 12 -

litik innerhalb der UNO nicht schwieriger als ausserhalb. Die brennenden Probleme stellen sich der Schweiz unabhängig davon, ob sie Mitglied ist oder nicht. Die Beispiele Südrhodesien, Nahostkonflikt und Tschechoslowakei haben das klar aufgezeigt. Wir ent-rinnen innerhalb oder ausserhalb der UNO einer Stellungnahme nicht.

Letztlich geht es um die Frage, ob unsere internationalen Wirkungsmöglichkeiten innerhalb der UNO kleiner oder grösser würden. Persönlich bin ich der Auffassung, dass sie sich jedenfalls nicht verringern werden. Ein Wegbleiben kann dann nicht mit der Inaktivität der UNO begründet werden, wenn man gleichzeitig Bedenken zu schweizerischen Stellungnahmen innerhalb der UNO hegt. Auch als Mitglied der Vereinten Nationen wird die Schweiz ihre "personnalité politique" wahren können.

- 13 -

BOTSCHAFTERTAGUNG 1969

Plenarsitzung "Rhodesien"/ "Europäische Sicherheitskonferenz"/
"Das Verhältnis der Schweiz zum IKRK"

Donnerstag, 4. September (08.30 - 12.00 Uhr)

Freitag, 5. September (08.30 - 10.00 Uhr)

I. Rhodesien

Herr Bundesrat Spühler begrüsst die Anwesenden und bittet Herrn Minister Gelzer, einleitend über die Rhodesien-Frage zu referieren.

Herr Minister Gelzer: Drei Daten markieren die "Leidensgeschichte" der Rhodesien-Sanktionen: Am 20. November 1965, kurz nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Regimes Smith, hat die UNO beschlossen, freiwillige Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien zu ergreifen. Da dieser Empfehlung kein Erfolg beschieden war, sah sich der Sicherheitsrat auf Betreiben der britischen Regierung am 16. Dezember 1966 veranlasst, gezielte Sanktionsmassnahmen zu beschliessen. Nachdem auch diese nicht zu der angestrebten Rückführung der abtrünnigen Kolonie in die "legality" geführt hatten, erliess der Sicherheitsrat am 29. Mai vorigen Jahres ein praktisch totales Wirtschafts- und Dienstleistungs-embargo gegenüber Rhodesien. Die Schweiz wurde jeweils über diese Beschlüsse des UNO-Sicherheitsrates orientiert und eingeladen, dem Generalsekretär über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten.

In seiner Stellungnahme ist der Bundesrat zum Schlusse gekommen, dass sich unser Land als neutraler Staat den Sanktionsmassnahmen nicht unterziehen kann; gleichzeitig bekundete er jedoch seinen Willen, dazu beizutragen, dass die Sanktionspolitik der UNO nicht durch Umgehungsmöglichkeiten durchkreuzt werde. Aus diesen Erwägungen heraus hat der Bundesrat in autonomer Weise und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht beschlossen, die Einfuhr aus Rhodesien der Bewilligungspflicht im Rahmen des "courant normal" zu unterstellen. Von einer Restriktion der Exporte, die laufend überwacht werden, konnte bisher abgesehen werden, da diese quantitativ kaum ins Gewicht fallen und daher für den Erfolg oder Misserfolg der Sanktionsmassnahmen bedeutungslos sein dürften.

- 14 -

Soviel zum Sachverhalt. Im folgenden seien drei Fragen gestreift, deren Beurteilung durch unsere Aussenposten für uns von besonderem Interesse ist.

1. Wir waren uns von Anfang an bewusst, dass die schweizerische Haltung nicht überall verstanden werden würde und dass befürchtet werden musste, unser Land könnte gemeinsam mit Südafrika und Portugal für das Scheitern der Sanktionen verantwortlich gemacht werden. Auf Grund unserer bisherigen Feststellungen glauben wir jedoch, annehmen zu können, dass zwischen der besondern Atmosphäre in New York und der Haltung der Regierungskreise in den Mitgliedstaaten unterschieden werden muss. Jedenfalls hatten wir mit weit stärkeren Reaktionen, namentlich seitens der schwarzafrikanischen Länder, gerechnet; statt dessen wurde unsere Stellungnahme, soweit sie überhaupt registriert worden ist, ohne besondere Emotion, ja zum Teil mit Verständnis, aufgenommen. Trotzdem sind wir Ihnen dankbar, wenn Sie uns auch weiterhin über diese Frage orientiert halten und insbesondere allfällige unbegründete Anschuldigungen bezüglich unserer Haltung jeweils sogleich richtigstellen wollten.
2. Aus Berichten unserer Botschaften in Europa geht mitunter hervor, dass einzelne Regierungen zwar formell den Willen bekunden, die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates anzuwenden, dass diese in praxi jedoch, teils mangels gesetzlicher Grundlagen nicht befolgt, teils ganz einfach umgangen werden. Ihre Beobachtungen auch auf diesem Gebiete sind für uns wertvoll.
3. Das Wirtschafts- und Dienstleistungsembargo vom 29. Mai letzten Jahres sieht u.a. - im Sinne einer Empfehlung - die Schliessung sämtlicher Konsular- und Handelsvertretungen vor. Es wäre für die Zentrale von Interesse, darüber auf dem laufenden gehalten zu werden, was andere Staaten in dieser Beziehung vorzukehren gedenken; dies insbesondere für den Fall, dass in Rhodesien die Republik ausgerufen werden sollte.

Herr Minister Bühler: Die mit Bundesratsbeschluss vom 10. Februar 1967 verfügten Exportrestriktionen, wonach die Einfuhr von Waren aus Rhodesien durch mengenmässige Jahreskontingente auf den Durchschnitt der letzten drei Jahre (1964/66) beschränkt wurde, werden sehr streng gehandhabt. Tatsächlich ist die Gesamteinfuhr aus Rhodesien, die im Jahre 1967 3'367 T erreichte, im Vorjahr auf 2'477 T, d.h. also um 26 % gesunken. Wertmässig ergab sich ein Rückgang von 11,5 %. Angesichts dieser allgemein rückläufigen Tendenz, die zur Hauptsache den Tabak- und Fleischimporteuren zu danken ist, die sich durchwegs an das mit ihnen getroffene Gentleman's Agreement gehalten haben, drängt sich in der geltenden Regelung keine Aenderung auf.

Wenn auf dem Exportsektor im vergangenen Jahr ein leichtes Ansteigen festgestellt werden musste (10,8 Mio Fr. gegenüber 8,4 Mio im Jahre 1967 und 8,2 Mio im Jahre 1966), so ist dieses auf eine einmalige Lieferung von chemischen Produkten, die via Südafrika nach Rhodesien gelangt sind, zurückzuführen. Abgesehen von diesem bedauerlichen "Betriebsunfall", der sich nicht wiederholen sollte, halten

- 15 -

sich unsere Ausfuhren durchaus im Rahmen eines theoretischen "courant normal", so dass zur Zeit kein Anlass besteht, die schweizerischen Exporte nach Rhodesien, die im übrigen monatlich überwacht werden, der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Ein entsprechender Bundesratsbeschluss könnte jedoch gegebenenfalls sofort in Kraft gesetzt werden.

Herr Botschafter Turrettini: Den Ausführungen der Herren Minister Gelzer und Bühler war zu entnehmen, dass in Bern keine Absicht besteht, die gegenwärtige Regelung betreffend den schweizerischen Rhodesienhandel zu ändern. In New York wird dieses Problem aber in der Tat anders gesehen. Die Frage erscheint daher berechtigt, ob unsere Haltung dem schweizerischen Image in der Dritten Welt und insbesondere in Schwarzafrika nicht Schaden zufügen könnte. Man ist in UNO-Kreisen davon überzeugt, dass sich das Regime Smith auf die Dauer nicht halten oder auch nur aus seiner derzeitigen Isolation herauskommen kann. Auch scheint man je länger je weniger geneigt zu sein, zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern einen Unterschied zu machen. Die kürzliche Reaktion der algerischen Delegation im Komitee der Sieben im Zusammenhang mit der Nitrex-Affäre deutet in diese Richtung.

Herr Botschafter de Keller wirft drei Fragen auf:

1. Welche Instruktionen würde der Bundesrat einem Vertreter der Schweiz erteilen, wenn diese der UNO als Vollmitglied angehörte, und dort die Frage der Rhodesiensanktionen aufgegriffen würde?
2. Die Grössenordnung der schweizerischen Exporte nach Rhodesien ist in der Tat gering. Sollten diese aber weiter ansteigen, wäre das, vom Standpunkt der Moralität aus gesehen, höchst unerwünscht. Gibt es in dieser Beziehung Anhaltspunkte für das Verhalten anderer Staaten?
3. Könnte der "courant normal" nicht auf den symbolischen Wert von 100 Franken herabgesetzt werden? Unser Bekenntnis zur Neutralität und unser Desinteressement am Rhodesienhandel liesse sich dadurch eindrücklich dokumentieren.

Herr Botschafter H.K. Frey: Für die Regierungen Ostafrikas ist Rhodesien eine Frage der Verantwortlichkeit Grossbritanniens, mit andern Worten, London ist in ihren Augen verpflichtet, die Rebellen in Salisbury mit dem Mittel der Macht zu zerschlagen. Die UNO-Sanktionen sind daher für die Afrikaner nichts weiter als ein fauler Kompromiss, der angesichts der Komplizität Südafrikas und Mozambiques von vornherein zum Scheitern verurteilt ist. Da wir nicht Mitglied der UNO sind, nimmt man unsere Haltung hin, ohne sie jedoch zu verstehen. Die Differenz zwischen New York und den Kapitalen der Mitgliedstaaten ist somit nur eine scheinbare: Die Sanktionen sind ein UNO-Problem, während man in den Hauptstädten bestrebt ist, das bilaterale Verhältnis nicht unnötig zu belasten.

Der Rhodesien-Konflikt ist aber nicht nur ein Anwendungsfall, sondern hängt zutiefst mit dem Problem der Rassendiskriminierung zusammen. Als Vollmitglied der UNO müssten wir in dieser Frage, die für

die Dritte Welt von ausschlaggebender Bedeutung ist, Farbe bekennen. De facto sind wir nur in Europa eine "moralische Grossmacht", in Afrika müssen wir diese Qualifikation erst noch unter Beweis stellen.

Herr Botschafter René Keller: Die Passivität, mit der Grossbritannien auf die Forderung nach Machtanwendung gegenüber dem Regime Smith zu reagieren pflegt, erklärt sich aus dem hohen Emotionsgehalt, mit dem die Rhodesienfrage für die Briten angereichert ist. Keine britische Regierung, wie immer sie auch politisch orientiert sein mag, könnte sich diesem Postulat beugen. - Was das von Herrn Minister Gelzer angeschnittene Problem der Beibehaltung unserer konsularischen Vertretung in Salisbury anbelangt, so stellt sich die Frage, was geschehen soll, wenn in Rhodesien die Republik ausgerufen wird. - Schliesslich wirft auch die neue Tabakordnung ein Problem auf, in dem sie vorsieht, dass Tabaklieferungen, die im Freilager liegen und nicht für den Import in die Schweiz bestimmt sind, in unserer Einfuhrstatistik aufscheinen. Dies sollte nicht nur aus optischen Gründen, sondern auch im Interesse der Glaubwürdigkeit der vom Bundesrat getroffenen Massnahmen vermieden werden können.

Herr Botschafter Hunziker: Die Rhodesienfrage wird auch für Südafrika, das zwar jede Teilnahme an Sanktionen der UNO ablehnt und die seit der UDI eingetretene Entwicklung als reinen Verfassungskonflikt zwischen London und Salisbury betrachtet, zu einer immer grösseren Belastung. Andererseits ergibt sich daraus für Pretoria der nicht unwillkommene Vorwand, die von Norden her eindringenden Terroristen bereits auf rhodesischem Territorium abzufangen. - Was den südafrikanisch-rhodesischen Handel anbelangt, so sind hierüber keine zuverlässigen Angaben erhältlich. Die gegenseitige Verflechtung dürfte jedenfalls schon sehr weit vorgeschritten sein. Auch Tochtergesellschaften von schweizerischen Firmen sind im übrigen an diesem Geschäft beteiligt, ohne dass die südafrikanische Regierung dagegen einschreiten würde. Die Schweizer Kolonie in Südafrika hat denn auch der bundesrätlichen Haltung in der Rhodesienfrage nie viel Verständnis entgegenzubringen vermocht.

Herr Botschafter Monfrini: Die Presse, wenn man die täglich erscheinenden Regierungsbuletins als solche bezeichnen kann, der westafrikanischen Länder, in denen ich akkreditiert bin, gilt für gewöhnlich als moderiert und zurückhaltend. Mit einer Ausnahme: Sobald von Rhodesien die Rede ist, ändert sich der Ton, wird er emotionell geladen, aggressiv. Vorfälle, wie die von Herrn Turrettini erwähnte Nitrex-Affäre, könnten dem Ansehen, das die Schweiz in diesen Ländern geniesst, nicht wiedergutzumachenden Schaden zufügen.

Herr Botschafter Parodi: Kairo ist bekanntlich Sitz zahlreicher Freiheitsbewegungen, u.a. auch der Zimbabwe-Organisation. Trotz dieser Tatsache und obgleich der "Rassismus" Südafrikas und Rhodesiens von Präsident Nasser immer wieder als Komplize des Zionismus dargestellt wird, ist mir nie die geringste Kritik an der bundesrätlichen Haltung zu Ohren gekommen.

- 17 -

Herr Botschafter de Rham: Die Weltmeinung, die hinter der UNO steht, sollte nicht unterschätzt werden. Es trifft zu, dass wir im afro-asiatischen Block aus diesem oder jenem Grunde kritisiert werden. Doch sollten wir dies nicht dramatisieren. Wenn wir mit Bezug auf die Rhodesienfrage auch kein Interesse daran haben können, unser internationales Prestige aus rein wirtschaftlichen Erwägungen aufs Spiel zu setzen, so haben wir andererseits die Pflicht, unseren in Rhodesien lebenden Mitbürgern beizustehen. Wir sollten daher in Salisbury so lange als möglich einen Gerant belassen. Auch die italienische Regierung denkt über diese Frage realistisch und zielt darauf ab, nach Möglichkeit den status quo beizubehalten.

Herr Botschafter Hans Keller: Jugoslawien fühlt sich trotz Rückschlägen noch immer als Wortführer der Dritten Welt. Unsere Haltung diesen Ländern gegenüber, namentlich aber in der Rhodesienfrage, gibt denn auch immer wieder Anlass zu allerdings nur in privatem Gespräch geäußerten Kritik und stellt die einzige Trübung im jugoslawisch-schweizerischen Verhältnis dar, das sich im übrigen in jeder Beziehung positiv entwickelt.

Herr Botschafter Stadelhofer: Der "courant normal" ist Bestandteil unserer traditionellen Neutralitätspolitik. Es ist daher nicht einzusehen, warum wir von diesem bewährten Prinzip, das übrigens auch in Kuba verstanden worden ist, Abstand nehmen sollten. Dies gilt auch bezüglich der Aufrechterhaltung unserer konsularischen Vertretung in Salisbury. Wir könnten daraus eines Tages, im Hinblick auf eine vermehrte humanitäre Aktivität, noch Nutzen ziehen. Im übrigen sollten wir auch eine grössere politische Beweglichkeit (Klotener Attentat!) anstreben.

Herr Minister Bühler: Bezüglich der von Herrn Guy de Keller gestellten Frage: "Was tun die andern?" ist eine gewisse Dosis Skepsis am Platz. Genaue Erhebungen hierüber dürften nur schwer möglich sein, da für den Rhodesienhandel zu viele Umgehungsmöglichkeiten bestehen und auch mehr oder weniger offen ausgenützt werden. - Was die angeregte Herabsetzung des "courant normal" auf einen symbolischen Wert von 100 Franken anbelangt, so dürfte dieser Vorschlag wohl kaum die richtige Lösung bringen. Entweder stehen wir zum Prinzip des "courant normal" oder wir wenden die Sanktionen wirklich an! - Zur Nitrex-Affäre ist zu bemerken, dass sich derartige Dreiecks-Geschäfte praktisch nur auf Grund einer umfassenden Devisenbewirtschaftung verhindern liessen. Im übrigen ist nicht recht ersichtlich, warum die Kritik immer bei uns und nicht an der Quelle, d.h. im Lande, das die inkriminierte Ware ein-, aus- oder durchführt, angesetzt wird. - Hinsichtlich der von Herrn René Keller erwähnten Tabak-Zollfreilager dürfte ein Missverständnis vorliegen. Es handelt sich hier nicht um eigentliche Zollfreilager, sondern um Privatlager der Tabakimporteure, wobei der dort gelagerte Tabak entweder im Rahmen der Quote eingeführt wird oder noch aus der Zeit vor der Kontingentierung stammt. Die Regelung dieser Frage wird gegenwärtig von der Handelsabteilung, im Einvernehmen mit der OZD, studiert.

- 13 -

Herr Minister Gelzer: Was die von Herrn René Keller aufgeworfene Frage, was mit unserer konsularischen Vertretung in Salisbury geschehen soll, falls dort die Republik ausgerufen würde, anbelangt, so sollten wir ein pragmatisches Vorgehen wählen. Jedenfalls wäre der gegenwärtige Status so lange als möglich beizubehalten. Im übrigen ist anzunehmen, dass es dem Regime Smith weniger um die formelle Seite, d.h. das Exequatur geht, als darum, dass die Schweiz in Rhodesien de facto vertreten ist.

Herr Bundesrat Spühler: Auf die hypothetische Frage, welche Instruktionen einem Schweizer UNO--(Voll)Vertreter in der Rhodesienfrage erteilt würden, kann auch nur eine hypothetische Antwort erteilt werden. Allgemein gesagt, müsste unsere Haltung in erster Linie nach den Grundsätzen des Völkerrechts ausgerichtet werden. Auch hätten wir als Vollmitglied der UNO den Standpunkt des Vermittlers einzunehmen und die Grundprinzipien der Menschenrechte hochzuhalten. Dabei wären wohl auch gewisse wirtschaftliche Interessen zu berücksichtigen.

* * *

II. Europäische Sicherheitskonferenz

Herr Bundesrat Spühler weist darauf hin, dass der sogenannte Budapester-Appell der Warschaupaktstaaten im Westen allgemein auf Skepsis gestossen ist. Der Bundesrat hat seine Haltung in dieser Angelegenheit am 24. Juli durch eine Pressemitteilung bekanntgegeben (Anerkennung, dass Interesse an einer solchen Konferenz besteht; die Konferenz sollte auch den USA und Kanada offen stehen; Notwendigkeit einer eingehenden Vorbereitung; allfällige Teilnahme der Schweiz entsprechend den Leitlinien ihrer immerwährenden Neutralität und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass unser Land nicht in den letzten Weltkrieg verwickelt war). Einer von parlamentarischer Seite gemachten Anregung, Genf als Konferenzort zu offerieren, wird nicht entsprochen; dagegen steht die Schweiz der Initiative Finnlands, sich als Gastgeberland für eine solche Konferenz zur Verfügung zu halten, wohlwollend gegenüber.

Herr Botschafter Aman: Die Ungarn gehen in ihren Kommentaren nicht über allgemeine Floskeln hinaus. Es scheint, dass die Haltung der Schweiz begrüsst worden sei. Im übrigen wartet man offenbar die NATO-Winterkonferenz, die Wahlen in der BRD und die Formulierung des Standpunktes der neuen französischen Regierung ab.

Herr Botschafter de Tribolet: Bis vor kurzem haben 18 Regierungen auf die finnische Initiative geantwortet, wobei kein Land präzise Angaben über die Vorbereitung, die zu behandelnden Themen usw. machte. Finnland scheint von der Pionierrolle, die es sich anfänglich zudachte, abzugehen und sich unter Hinweis auf seine Neutralität damit zu begnügen, seine Hauptstadt als allfälligen Konferenzort zur Verfügung zu stellen; die Ausarbeitung einer Tagesordnung, so wird nun argumentiert, sei Sache der Grossmächte. Ferner ist Finnland bestrebt, seine Initiative als selbständigen, von den Warschaupaktstaaten unabhängigen Schritt darzustellen. Deshalb missfiel es den Finnen, dass Bern die ungarische und die finnische Demarche mit ein und demselben Communiqué beantwortete.

Herr Botschafter Gagnebin macht darauf aufmerksam, dass der Europarat (Beratende Versammlung und Ministerkomitee) die Frage der europäischen Sicherheit anlässlich der Herbstsession behandeln wird.

Herr Botschafter Frochoux: Polen ist aus geopolitischen Gründen an einer europäischen Sicherheitskonferenz sehr interessiert. Es will an der nächsten Generalversammlung der UNO hierfür ein grosses "Lobby" entfalten.

- 20 -

Herr Botschafter Campiche: Als sich die Tschechoslowaken noch freimütig äusserten, erklärten sie sich an der Sicherheitskonferenz sehr interessiert; denn solange mit Moskau darüber diskutiert werde, bestehe eine gewisse Hoffnung, dass dieses in der Legalität bleibe. Nach der Ansicht diplomatischer Kreise in Prag haben nun Brüssel und Washington die Angelegenheit kompliziert, indem der belgische Aussenminister Harmel vorschlug, eine Prioritätenliste aufzustellen, auf welcher alle grossen Streitpunkte ausgeklammert wären, während das amerikanische State Department im Gegenteil von allem Anfang an die Frage der Breschnew-Doktrin in die Diskussion einbeziehen will.

* * *

III. Das Verhältnis der Schweiz zum IKRK

Herr Bundesrat Spühler gibt den Dank von Herrn Botschafter Bieri für die ihm übermittelten Grüsse und Wünsche bekannt.

Herr Botschafter Thalmann: Die Frage des Verhältnisses der Schweiz zu dem durch den Nigeriakonflikt ins Rampenlicht der Weltöffentlichkeit gerückten IKRK ist plötzlich aktuell geworden. In der Nigeria/Biafra-Aktion lassen sich zwei Phasen unterscheiden:

Eine erste, gekennzeichnet durch den heroischen, beispiellosen Einsatz von Herrn Botschafter Lindt, der in kurzer Zeit und gegen heftige Widerstände die Luftbrücke nach Biafra aufgebaut hat. Sie fand durch den Abschuss eines IKRK-Flugzeugs und die Eliminierung von Herrn Botschafter Lindt ihr Ende.

Eine zweite der Ohnmacht und des Verhandeln. Das IKRK steht vor dem tragischen Dilemma: Respektierung völkerrechtlicher Normen oder humanitäre Hilfe an Verhungernde.

In Genf ist man sich bewusst, dass man in Istanbul Rede und Antwort stehen muss. Das Komitee hat deshalb beschlossen, einen Entscheid vor Konferenzbeginn zu erzwingen. Wir sind durch den Telegrammverkehr und die Berichte von Herrn Botschafter Real, dem wir bei dieser Gelegenheit für seine Arbeit nochmals ganz besonders danken, über die Entwicklung orientiert. Die letzten Meldungen lassen wenig Spielraum für Hoffnungen. Es ist zu befürchten, dass man dem IKRK vorwerfen wird, es habe in seiner eigentlichen humanitären Aufgabe versagt. Präsident Naville kennt die strukturellen Mängel und hat die feste Absicht, sie zu beheben.

Die Schicksalgemeinschaft mit dem IKRK zwingt uns, uns trotz berechtigter Kritik hinter das Komitee zu stellen. Im Anschluss an die Konferenz von Istanbul werden wir Sie orientieren und gegebenenfalls Instruktionen für eine diplomatische Aktion erteilen.

Herr Bundesrat Spühler dankt ganz besonders den Herren Botschaftern Lindt und Real.

Herr Botschafter Real: Herr Botschafter Thalmann hat von einer Krise des IKRK gesprochen. Andeutungen auf die möglichen Auswirkungen der "special relationship" stehen im Arbeitspapier.

Die Schwierigkeiten des IKRK in der Aktion im Nigeriakonflikt sind interner und externer Natur. Intern war das IKRK in keiner Weise vorbereitet, nicht einmal geistig. Herr Botschafter Lindt musste die Aktion aus dem Nichts aufbauen. Die meisten Mitarbeiter, fast alle Schweizer, wurden ausserhalb des Hauses rekrutiert. Die Schweiz wird deshalb miteinbezogen.

Die äussere Schwierigkeit ist die afrikanische Mentalität. In Afrika ist der humanitäre Gedanke nicht verwurzelt. Hier steht im Vordergrund die Souveränität. Zwischen der humanitären

- 22 -

Aktion und den militärisch-politischen Zielen musste es notgedrungen zu einem Zusammenprall kommen. In der Presse und auf dem untern Niveau, nicht aber im Aussenministerium und bei der Präsidentschaft, gilt in Nigeria: Schweiz = IKRK. Dessen Aktion hat aber der Schweiz kaum Nachteile gebracht. Der Bundesrat hat im Gegensatz zu andern Ländern keine Appelle erlassen, die als Einmischung empfunden wurden.

Im Feld arbeiten lokale Militärs intensiv mit dem IKRK zusammen. Der Entscheid, die Koordination nigerianischen Stellen zu überlassen, wird kritisiert. Man befürchtet, dass sie die Arbeit des IKRK nicht leisten können.

Herr Botschafter Lindt: Das IKRK wie die Schweiz haben in Europa gewissermassen die Stellung einer moralischen Grossmacht. Es geht nun darum, diese Stellung auch in die Dritte Welt hinauszutragen, wo der Eindruck herrscht, wir seien kolonial eingestellt. Nach unserer Stellungnahme in Problemen wie Rhodesien und Südafrika werden wir beurteilt.

Das IKRK befindet sich in einer noch schlimmeren Lage:

- Die Konventionen von 1948 sind nicht auf lokale Konflikte zugeschnitten; das Rüstzeug ist ungenügend.
- Die meisten afrikanischen und asiatischen Staaten haben an der diplomatischen Konferenz von 1948 nicht teilgenommen. In Istanbul sollte eine neue Konferenz angekündigt werden, damit die Dritte Welt bei der Ausarbeitung des humanitären Rechts mitmachen kann.
- Die Dritte Welt, die an allen internationalen Organisationen beteiligt ist, stösst sich an der Bezeichnung "international" für eine Privatorganisation. Das Komitee soll rein schweizerisch bleiben; es muss aber ein Konsultativrat geschaffen werden, der den verschiedenen Kontinenten und Kulturen Rechnung trägt.
- Das IKRK hat nicht mit der modernen Technik und den modernen Erfordernissen Schritt gehalten. Eine Organisation, die den gewaltigen Aufgaben entspricht, ist nicht vorhanden. Wenn die Schweiz Geld gibt, kann sie verlangen, dass eine solche geschaffen wird.
- Eine grundsätzliche Haltung ist im IKRK nie erarbeitet worden. Die Dritte Welt hat den Eindruck, schlechter behandelt zu werden. Die Schweiz darf nicht zusehen, wie der Mangel an "efficiency" weitergeht. Jeder Schaden am IKRK berührt auch die Schweiz.

Herr Botschafter Felix Schnyder gibt Eindrücke aus der Perspektive von Washington wieder. Der erste Eindruck: Es gibt keine andere Organisation, die die spezifische humanitäre Rolle des IKRK übernehmen könnte. Hier liegt eine Chance für die Schweiz. Wie kann die Aufgabe des IKRK besonders im Verhältnis zur Dritten Welt neu gestaltet werden?

Der zweite Eindruck ist die durchaus positive Haltung der amerikanischen Regierung gegenüber dem IKRK. Die politische und finanzielle Unterstützung des Komitees ist nur teilweise mit humanitä-

- 23 -

ren Gründen zu erklären. Sie ist zum Teil innenpolitisch bedingt. Die Haltung gegenüber Grossbritannien dagegen ist sehr kritisch.

Die Unterstützung des IKRK entspricht einem vitalen Interesse unseres Landes.

Monsieur l'Ambassadeur Dominicé: Mon expérience au Moyen-Orient m'a montré que les relations sont très flexibles entre la Croix-Rouge et la Confédération. Le "special relationship" est très mal défini, mais il donne la possibilité d'une certaine souplesse. En juin 1967, la collaboration a été très étroite entre les délégués de la Croix-Rouge et nous. Mais depuis, l'évolution de la situation politique, l'attitude du peuple suisse et l'incident de Kloten font que les représentations suisses dans les pays arabes se heurtent à l'inimitié et même à l'hostilité. Autant que la Croix-Rouge a eu intérêt, en 1967, à s'appuyer sur la Confédération, autant elle a intérêt aujourd'hui à se tenir éloignée de la Suisse.

Deux questions encore:

- 1) Entre-t-il vraiment dans notre mission de renseigner le Département sur les activités des délégués de la Croix-Rouge?
- 2) L'emploi du napalm: celui-ci a été utilisé par Israël. Y a-t-il possibilité d'accord futur pour empêcher son emploi? L'armée suisse emploie-t-elle le napalm?

Herr Botschafter H.K. Frey: Wir stehen in der Dritten Welt vor der Götterdämmerung vielleicht nicht nur des IKRK, sondern der Rotkreuzidee allgemein. Die Afrika-Mentalität ist gar nicht so sehr verschieden, nur rückständig. Aus der Sicht des Afrikaners werden Europa und Afrika verschieden behandelt. Die Rotkreuzkonferenz ist eine hochinteressante Idee, ein Konsultationskomitee wie beim HCR sehr wichtig. Die "fliegenden" Delegierten sind meist vollkommen unvorbereitet. Das IKRK sollte regionale Delegationen einrichten, die Land und Leute kennen.

Herr Botschafter Bucher schildert die Entstehung des Nigerialkonflikts. Die Erdölreichtümer haben das Interesse der Mächte geweckt. Ohne Erdöl hätte Biafra gar nicht versucht, selbständig zu werden. Das Erdöl befindet sich aber nicht im Ibo-Land. Wenn Biafra unabhängig wird, können die "river-states" gleiches Recht verlangen.

Die Sache ist auf längere Sicht wahrscheinlich verloren. Ist es menschlich, den Krieg zu verlängern, indem man die Leute mit einem Subsistenzminimum gerade eben durchbringt?

Herr Bundesrat Spühler vertagt die Fortsetzung der Diskussion auf den 5. September, 08.30 Uhr.

- 24 -

Sitzung vom 5. September 1969, 08.30 Uhr

Herr Bundesrat Spühler eröffnet die Sitzung.

Herr Botschafter Thalmann kann die sehr erfreuliche Mitteilung machen, dass das IKRK die Flüge nach Biafra offenbar wieder aufnehmen kann. Er verliest die neue Pressemitteilung.

Zu den Punkten der gestrigen Diskussion: Es ist vorgeschlagen worden, ein international zusammengesetztes Konsultationskomitee zu schaffen, damit die Dritte Welt Gelegenheit erhält, innere Beziehungen zu den Genfer Konventionen zu bekommen. Die schweizerische Delegation in Istanbul ist ermächtigt, eine Initiative in diesem Sinn zu ergreifen. Das Komitee könnte sich mit der Kodifikation des humanitären Rechts befassen und sollte aus Regierungsvertretern zusammengesetzt sein. Das IKRK ist aber skeptisch und würde Experten eigener Wahl vorziehen. Es wird indessen nicht darum herkommen, sich den üblichen Methoden internationaler Organisationen anzupassen. Die Delegation in Istanbul ist weiter ermächtigt, einen Vorstoss zur Einberufung einer diplomatischen Konferenz zu machen. Auf Drängen des IKRK haben wir von der Festsetzung eines Datums abgesehen. Das Terrain muss durch intensive diplomatische Arbeit vorbereitet werden. Die Bearbeitung des humanitären Rechts berührt die nie angepassten Haager Konventionen. Die Holländer sehen es nicht gern, wenn das IKRK in ihrem Garten spazierengeht; die Grossmächte sind auf eine Revision des Kriegsrechts nicht erpicht.

Wir sind einverstanden, dass die Reorganisation des IKRK rasch zu erfolgen hat, nicht nur um neuen Aufgaben gewachsen zu sein, sondern auch im Hinblick auf die Stimmung in den Eidgenössischen Räten.

Herr Botschafter Dominicé hat darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, die Beziehungen Aussenposten-IKRC flexibel zu gestalten. Die Aussenposten sollen sich nicht aufdrängen. Der Wunsch nach vermehrter Information über die Tätigkeit des IKRK ist durchaus berechtigt. Es kann uns nicht gleichgültig sein, welche Stellung das IKRK in der Welt hat.

Das Votum von Herrn Botschafter Bucher hat weniger mit Politik als mit Philosophie zu tun. Das IKRK kann sich die Devise "Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende" nicht zu eigen machen.

Herr Botschafter Turrettini ist erkrankt. Sein Votum wird zum Schluss der Diskussion verlesen.

Monsieur l'Ambassadeur Stroehlin: En Afrique noire, j'ai pu constater qu'aucun des membres des gouvernements qui auraient dû connaître les Conventions n'avaient fait ce travail. Il semble que les signatures soient surtout données pour des raisons de prestige.

Le conflit du Biafra a révélé que les Conventions de Genève sont le produit d'une conception essentiellement chrétienne:

- 25 -

l'homme a comme tel une valeur absolue et il doit être protégé quand il ne combat pas activement. La société tribale ne se fait pas la même notion de l'individu: elle connaît certes une fraternité très étroite, mais qui cesse dès que l'on sort du cadre de la tribu. Les pays africains n'ont pas d'idée de ce qu'est le droit humanitaire. Tout un travail d'éducation et d'information devrait être poursuivi et intensifié à ce sujet.

Monsieur l'Ambassadeur Gagnebin: Le CICR est estimé dans les milieux du Conseil de l'Europe. L'assemblée consultative s'est préoccupée de sa situation financière et elle a voté à propos de l'affaire du Nigéria une recommandation dans laquelle elle félicitait nommément le CICR. Mais lorsqu'elle a voulu s'informer pour savoir quelles étaient les contributions versées au CICR par les Etats membres, des réactions malveillantes se sont fait jour de la part de certains pays, notamment de la République fédérale d'Allemagne, dont l'aide publique est très faible, mais dont l'aide privée peut être considérable.

Herr Botschafter Hunziker: In Südafrika geniesst das IKRK höchstes Ansehen. Die Enttäuschung über die Rückschläge in der Aktion Lindt war ziemlich gross. Das IKRK hat als neutrales Gremium dreimal die zahlreichen politischen Gefangenen in Südafrika besucht. Eine neue Mission will es nicht übernehmen, wenn es nicht auch die unter dem "terrorism act" von 1965 gefangenen Personen besuchen kann.

Herr Botschafter Rossetti: Das Problem IKRK ist bis jetzt einzig vom afrikanischen Standpunkt aus beleuchtet worden. Genau die gleichen Probleme stellen sich aber im Osten. Die Konventionen sind von den ehemaligen Kolonialländern ohne grosse Freude und Ueberzeugung unterzeichnet worden und werden als Belastung empfunden. In Hanoi und China hat die Liga eine bessere Stellung als das IKRK, weil diese Länder über die nationalen Rotkreuzgesellschaften an der Liga beteiligt sind. Man hat die irriige Auffassung, das IKRK sei unter den Einfluss der UNO geraten. Die afrikanischen und asiatischen Länder müssen am IKRK direkt beteiligt werden.

Monsieur l'Ambassadeur René Keller: Dans le conflit du Biafra, la Grande-Bretagne a été amenée à jouer le rôle du "willen of the play". Elle appuie le parti du géant, opposé au plus faible. Ne retrouve-t-on pas là aussi le schéma de la Guerre des Six Jours: David contre Goliath? Les Ibos, en polytechniciens de la guerre, utilisent à fond l'arme psychologique (la fronde).

Or, les Anglais sont liés par des accords avec le Nigéria, l'OUA désavoue la sécession, l'URSS est toute disposée à apporter de l'aide en armes et matériel à Lagos. Dans ces conditions, les Britanniques pensent qu'il faut arriver à une solution de compromis. Les troupes fédérales recourent à un siège, arme traditionnelle de la guerre d'usure. Le siège vise à amener l'adversaire à récipiscence. Peut-on accuser le Général Gowon d'avoir voulu délibérément assiéger le Biafra pour l'affamer et perpétrer un génocide?

- 26 -

L'exigence des vols de jours? C'est que l'aide apportée par les vols de nuit permet l'infiltration de transports d'armes. Le Général Ojukwu, qui a réussi à ameuter l'opinion mondiale, est décidément d'une très grande habileté.

Je reprends en partie à mon compte la thèse des Britanniques. Les Anglais aussi ont une fibre humanitaire et ils s'efforcent réellement de mettre fin à ce conflit.

Monsieur l'Ambassadeur Parodi: Au cours de la Guerre des Six Jours, l'action du CICR a été fort mal dirigée. Mais aujourd'hui, les délégués travaillent en permanence, ils parviennent à opérer des échanges de prisonniers, à rapatrier des familles. L'action du CICR est maintenant appréciée à sa juste valeur.

Quant aux organisations du Croissant-Rouge, elles correspondent à ce qu'est l'organisation de la Ligue arabe sur le plan politique. Il faut relever la qualité des délégués de ces Sociétés nationales dont plusieurs sont d'anciens élèves de l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève.

Ne serait-il pas possible de créer une organisation qui s'inscrirait dans le cadre de la Ligue, qui serait spécialement africaine et dont le siège serait à Addis-Abéba?

Monsieur l'Ambassadeur Dupont: Le CICR se heurte à des problèmes d'organisation et de recrutement qui, au Nigéria par exemple, ont pris une dimension considérable. Envisage-t-on dans le projet d'aide en cas de catastrophe actuellement à l'étude de mettre à la disposition du CICR des moyens d'action bien organisés?

Par ailleurs, il est important que le CICR nous mette au courant de ses démarches et de ses activités.

Monsieur l'Ambassadeur Caillat: L'idée de la Croix-Rouge est soutenue de manière très active par la population néerlandaise. Placés devant les questions: faut-il ou non convoquer une conférence diplomatique? faut-il réviser les Conventions de Genève ou créer de nouveaux instruments? mes interlocuteurs à La Haye restent ouverts, mais ils craignent que la révision des Conventions de Genève ne s'enlise, car les pays neufs ne comprennent pas l'idée de la Croix-Rouge: mieux vaut, selon l'opinion hollandaise, s'occuper de créer de nouveaux instruments de droit international. A La Haye, on émet également quelques doutes sur la réussite d'une conférence diplomatique. Il faudrait avant tout rechercher les moyens qui permettraient au CICR et aux Sociétés de la Croix-Rouge d'intervenir dans les régions où surviennent des conflits non prévus par les Conventions, pour ravitailler les populations affamées et rendre moins atroces et cruels les effets de ces conflits.

Herr Botschafter Hans Keller: Aus der Sicht Osteuropas: Das jugoslawische Rote Kreuz ist gut ausgebaut. Das IKRK rekrutiert dort mit viel Erfolg Equipen für Biafra. Die Jugoslawen machen sich die gleichen Gedanken wie wir: praktische Vorschläge für den Ausbau der Genfer Konventionen. Das IKRK wird in Belgrad viel Verständnis finden.

- 27 -

Herr Botschafter Real möchte einige Korrekturen anbringen: Die Probleme, die zur Sezession geführt haben, sind viel komplexer. Man kann sie nicht einfach auf den Coup vom Januar 1966 zurückführen. Die nigerianische Föderation war nicht in der Lage, die Unordnung und Misstimmung im ganzen Land zu beheben. Die Revanche kam durch den Coup vom Juli 1966. Es wurden einige hundert Ibos gemordet. Aber die eigentlichen Massaker fanden im Mai und September/Okttober 1966 statt. Gowon wollte am 1. August 1966 die Sezession des Nordens erklären. Der britische Hochkommissar verhinderte dies, ebenso die Idee einer losen Föderation, der alle Gouverneure im Januar 1967 zugestimmt hatten. Am 30. Mai 1967 wurde dann die Sezession Biafras proklamiert.

Herr Minister Diez: Es ist die Frage nach der Anwendung von Napalm gestellt worden. Napalm ist völkerrechtlich keine verbotene Waffe. Sie wurde lediglich an zwei Abrüstungskonferenzen verurteilt. Die schweizerische Armee besitzt sie, verwendet sie aber nicht.

Monsieur l'Ambassadeur Turrettini (intervention rédigée par l'auteur et lue par M. Thalmann): Au Secrétariat des Nations Unies, on se rend parfaitement compte que dans certaines situations politiques, seul le CICR peut agir. Chaque fois que certains groupes ont tenté de s'immiscer dans des domaines qui relèvent du CICR, le Secrétariat m'en a averti confidentiellement, ce qui m'a permis d'alerter immédiatement le CICR.

Cependant, le CICR, jusqu'à présent, n'a pas su établir avec les Nations Unies les rapports de confiance indispensables à une collaboration efficace. Or, il a tout intérêt à établir ces contacts et, suivant les circonstances, à travailler la main dans la main avec l'organisation mondiale.

L'un des premiers pas que le CICR devrait accomplir à l'égard de l'ONU serait, à l'instar du Conseil oecuménique des Eglises, d'envoyer à New York pendant la session de l'Assemblée générale une délégation dirigée par une personnalité qui saurait se faire connaître et apprécier. Si le CICR veut éviter que peu à peu les Etats membres de l'ONU sous la pression de divers pays, en particulier celle des nations nordiques, cherchent à lui enlever certains de ses mandats traditionnels, la réponse la plus efficace pour contrecarrer ces plans est d'être présent à New York et d'affirmer sa personnalité.

Herr Botschafter Thalmann: Ganz allgemein wird die Tätigkeit des IKRK in den verschiedenen Ländern verschieden beurteilt. Dort, wo es abseits der Öffentlichkeit arbeitet (Mittlerer Osten), wird es sehr geschätzt; wo es aber ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerät (Nigeria/Biafra), setzt Kritik ein.

Die Berichte des IKRK an die Regierungen, in denen diese auf Misstände aufmerksam gemacht werden, sind geheim. In letzter Zeit ist es aber immer wieder vorgekommen, dass diese Regierungen die Berichte veröffentlichen, um Vorwürfe zu widerlegen.

- 28 -

Das IKRK unternimmt Anstrengungen zur Aufklärung der Dritten Welt. Wir haben einen "manuel scolaire" für Afrika mitfinanziert, der einfach, aber nach sehr modernen pädagogischen Methoden über das Rote Kreuz orientiert. Es wäre für uns sehr wervoll zu wissen, welches sein Erfolg ist.

Die Konventionen von 1949 sind unter dem Eindruck des Krieges in besonders günstiger Konstellation zustande gekommen. Das IKRK gibt sich darüber Rechenschaft, dass dies vielleicht heute nicht mehr möglich wäre. Es befürchtet einen Rückschritt und zieht deshalb Zusatzprotokolle einer Revision vor. Wenn eine diplomatische Konferenz abgehalten werden soll, verlangt sie eine intensive diplomatische Vorbereitung.

Die Idee einer Organisation der afrikanischen Staaten im Rahmen der Liga ist zweifellos interessant. Das IKRK würde sie aber nicht sehr begrüssen, weil heute schon eine grosse Gefahr der Zersplitterung besteht: Zum Roten Kreuz, dem Roten Halbmond und dem Roten Löwen mit der Roten Sonne verlangen auch die Israeli ein eigenes Zeichen.

Die Motion Furgler hat die Schaffung einer schweizerischen Katastrophenhilfe im Ausland angeregt. Unsere Arbeit zieht sich schon seit zwei Jahren dahin; konkrete Ergebnisse sind erst Anfang nächstes Jahr zu erwarten. Unser wichtigstes Anliegen ist die Mobilisierung von kompetentem Personal. Unser Reservoir ist beschränkt, und es wäre verhängnisvoll, wenn jede Organisation es auf ihrer Seite anzapfen würde. Es ist erwünscht, dass das IKRK unsere Aussenposten über Aktionen im Residenzland orientiert. Beim Besuch Naville/Schumann ist dies zweifellos aus Versehen nicht geschehen.

Herr Bundesrat Spühler: Wir haben versucht, das Problem: "IKRK in seinen Beziehungen zur Schweiz" zu behandeln. Erst der Konflikt in Nigeria/Biafra hat die Probleme in dieser Krassheit aufgedeckt. Wir müssen das Problem IKRK vom Problem Nigeria/Biafra lösen und es unter drei Gesichtspunkten betrachten:

- in bezug auf die Schweiz
- in bezug auf die Welt
- in bezug auf die Wirksamkeit des IKRK.

In bezug auf die Schweiz müssen wir davon ausgehen, dass das Verhältnis Schweiz/IKRK immer ambivalent war. Ohne es laut zu sagen, betrachten wir das IKRK als Instrument unserer Aussenpolitik. Das IKRK ist auf den Apparat des schweizerischen Staates angewiesen, muss aber autonom sein. Diese Ambivalenz muss geklärt werden.

Im internationalen wie in andern Bereichen entspricht die Stellung des IKRK und seine Organisation nicht mehr den Verhältnissen. Es muss sich auf eine internationale Anerkennung abstützen können, die nicht auf ganzer Linie besteht.

Die Wirksamkeit des IKRK muss gestärkt werden (besseres Management, grösseres Reservoir in personeller Hinsicht).

Herr Bundesrat Spühler verdankt und schliesst die lebhafteste Diskussion.

BOTSCHAFTERTAGUNG 1969

Plenarsitzung "Wirtschafts- und Finanzprobleme"

Donnerstag, 4. September (14.30 - 18.15 Uhr)
Freitag, 5. September (10.15 - 12.00 Uhr)

Herr Bundesrat Spühler dankt dem Chef des Volkswirtschaftsdepartementes für seine Bereitschaft, über die wirtschaftliche Lage der Schweiz zu sprechen. Sein Referat bildet die Grundlage für die weitem Ueberlegungen, die vor allem dem Thema der europäischen Integration gelten werden. Das Problem der wirtschaftlichen Integration verlangt von unserem Volke Verständnis für die Zusammenhänge, wobei die "wirtschaftliche Integration" Komplexe und vielfältige Elemente enthält.

Herr Bundesrat Schaffner (wird die aussenwirtschaftlichen und monetären Aspekte ausklammern, da diese von den Herren Botschafter Jolles und Stopper behandelt werden).

Es folgt das Referat über "Die schweizerische wirtschaftliche Situation" (vgl. Beilage 4).

Herr Botschafter Jolles: Wie Herr Bundesrat Schaffner bereits hervorgehoben hat, vermochte sich die Aussenwirtschaft kräftig zu entwickeln; unser Handelsbilanzdefizit nimmt ab. Dies gestattet uns jedoch nicht, die Hände in den Schoss zu legen. Neben dem Problem der Integration stellen sich eine Reihe aussenwirtschaftlicher Probleme langfristiger Natur: namentlich die Sicherung auch der aussereuropäischen Absatzmärkte sowie unser Verhältnis zu den USA, wo sich die liberale Verwaltung gegen den innenpolitischen Druck protektionistischer Kreise wehren muss.

Die folgenden stichwortartigen Ueberlegungen sollen zur Einleitung der Diskussion über die Integrationsfrage dienen:

"I. Ergänzung der Lagebeurteilung

Die im Basler Referat von Ende Juni vorgenommene Lagebeurteilung lässt sich nach unserer Auffassung in folgenden Punkten ergänzen:

1. Als Ergebnis der Ministerratssitzung vom 22. Juli, an der erstmals der neue französische Aussenminister teilnahm, kann erwartet werden, dass das Erweiterungsproblem zum ersten Mal im Einvernehmen aller sechs EG-Staaten ernsthaft geprüft wird. Die Verkrampfung hat sich gelöst.
2. Die weitere Entwicklung wird sich aber kaum sehr rasch vollziehen.

a) Analyse der französischen Haltung

Taktischer Erfolg Frankreichs, Gipfelkonferenz auf die "Sechs" zu beschränken. Die alte These hat somit triumphiert, wonach das Erweiterungsproblem vorerst EG-intern durchbesprochen werden müsse. Drei Prioritäten Schumanns:

- Achèvement (Abschluss der Uebergangsphase durch Erfüllung der entsprechenden Bestimmungen des Römer Vertrages);
- Approfondissement (Inangriffnahme der Probleme der "zweiten Generation", d.h. Ausbau der Wirtschaftsunion);
- Elargissement.

Die taktische Schwenkung besteht darin, dass Frankreich nicht mehr behauptet, die Erweiterung müsse zwangsläufig zu einer Aenderung des Charakters der EG führen. Frankreich nimmt heute die "Fünf" beim Wort, dass eine Erweiterung keine Schwächung der Gemeinschaft bedeuten dürfe und spielt der Kommission die Rolle zu, die objektiven Schwierigkeiten, die diesem Erfordernis entgegenstehen, aufzuzeigen. Das Aufsehen erregende Lob an die Kommission dürfte auf der Ueberzeugung beruhen, dass diese ihren Bericht vom 29. September 1967 nicht wesentlich wird ändern können.

Durch steriles Anrennen der "Fünf" gegen de Gaulles Veto während der letzten Jahre haben diese versäumt, sich mit den effektiven Schwierigkeiten der Erweiterung konstruktiv auseinanderzusetzen, so dass, wenn dieser Prozess jetzt eingeleitet wird, wegen mangelnder Vorarbeit längere Zeit verstreichen könnte und mehrere Gipfelkonferenzen erforderlich sein dürften.

Die französische Absicht, die Schwierigkeiten der Erweiterung

nicht zu minimisieren, wirkt sich für uns insofern positiv aus, als es dadurch im französischen Interesse liegt, eine allgemeine Erweiterung zu postulieren, d.h. gleichzeitige Lösungen für die Neutralen zu verlangen. Zusicherung Schumanns gegenüber Herrn Botschafter Dupont: "Pas de négociation par paliers."

Die Probleme unter dem Titel "Achèvement" sind besonders schwierig und zeitraubend, weil die Frage der Agrarpolitik im Vordergrund steht und dieser Problemkreis durch die französische Abwertung noch komplizierter geworden ist. Frankreich wird den Abschluss der Uebergangsphase kaum ohne Neuregelung der Agrarfinanzordnung zulassen; diese wirft auch politische und institutionelle Probleme auf (Frage der Eigeneinnahmen der Gemeinschaft und der Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments).

b) Britische Haltung

Ebenfalls kein zeitlicher Druck wegen:

- internen wirtschaftlichen Schwierigkeiten (revidierte Haltung des Industrieverbandes);
- innenpolitischer Erwägung, dass Verhandlungsbeginn erst kurz vor Neuwahlen stattfinden sollte, damit Schwierigkeiten bei Wahlen noch nicht ersichtlich. Demgegenüber hat Frankreich erklärt, erst mit der neuen britischen Regierung verhandeln zu wollen.

Die britische Haltung hat Misstrauen geweckt, so dass kaum damit zu rechnen ist, dass Grossbritannien vorerst in die EG aufgenommen und seine Probleme erst nachher vom Inneren heraus gelöst werden. Daher wird allgemein mit zwei- bis dreijähriger Verhandlungsdauer gerechnet. Anschliessend zehn Jahre Uebergangsfrist.

c) Andauernde Meinungsverschiedenheit über Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration

- Holland hält an politischem Endziel und Inkompatibilität mit Neutralen fest;
- Deutschland widersprüchlich je nach Partei und Wahltaktik;
- Grossbritannien insistiert auf Zweigleisigkeit (Wilson's Erklärung in Schweden).

Die Gipfelkonferenz vom November wird sich mit diesen Problemen zu befassen haben, deren Schwierigkeitsgrad weitere Gipfelkonferenzen erforderlich machen könnte, was der französischen Absicht entsprechen würde.

Aufforderung an unsere Botschafter, die Richtigkeit dieser Lagebeurteilung zu überprüfen und zu kommentieren.

II. Orientierung über den Stand der internen Vorbereitung

Die Angaben in Abschnitt II des Basler Vortrages (Stellung der Schweiz gegenüber der politischen Integration / Stellung der Schweiz gegenüber der wirtschaftlichen Integration) sind das Ergebnis der während den letzten zwei Jahren durchgeführten internen Bestandesaufnahmen durch die Integrations-Arbeitsgruppen.

Es ist wichtig, dass die Ständige Wirtschaftsdelegation, in der alle interessierten Verwaltungen und Spitzenverbände vertreten sind, zu einer einstimmigen Bewertung gelangte und jetzt einen Bericht an den Bundesrat richten kann.

Trotzdem sind die Ergebnisse nicht schlüssig, weil von einer maximalistischen Arbeitshypothese (Erfüllung des Römer Vertrages) ausgegangen wird, deren Betonung auf den Schwierigkeiten (des Beitritts und der Isolierung) liegt. Die Analyse der Vorteile ist viel schwieriger. Wir erhoffen Unterlagen aus einer Enquête der Privatwirtschaft. Das Bild kann sich ferner langfristig ändern.

III. Schlussfolgerung für die Stellung der Schweiz unter den oben erwähnten Vorbehalten

Beide Varianten (Beitritt und Isolierung) verursachen Schwierigkeiten. Die Schwierigkeiten im Teilnahmefall überwiegen jedoch eindeutig, insbesondere auf dem Gebiet der Landwirtschaft, der Freizügigkeit und Fiskalpolitik. Die Schwierigkeiten im Isolierungsfall sind geringer, weil die Zolldiskriminierung überschätzt wurde. Das Hauptproblem dürfte sich aus dem Ausschluss aus der gemeinsamen Industrie- und Forschungspolitik ergeben.

IV. Zielsetzung für das weitere Vorgehen

Aus dieser Lagebeurteilung und Analyse der schweizerischen Interessenlage ergibt sich folgende Zielsetzung:

1. Teilnahme an allfälligen Gesamtverhandlungen von Anfang an

Parallele zur Botschafterkonferenz 1967, als es galt, den Eindruck des Desinteresses zu bekämpfen. Heute jedoch noch wichtiger,

- weil jetzt Grundsatzdiskussion über Erweiterung im Einvernehmen aller sechs EG-Staaten in Gang kommen dürfte und nicht mehr durch politisches Veto Frankreichs abgestoppt zu werden droht;
- weil Schweden Vorsprung erzielte, in formeller Hinsicht

- 33 -

durch sein Eventualbeitrittsgesuch, in materieller Hinsicht wegen seiner Schlüsselstellung in Skandinavien.

Weitere Parallele: Auch 1967 wurde der Erweiterungsbericht, der am 29. September veröffentlicht wurde, durch die Kommission vorbereitet. Wir unternahmen damals eine Demarche, um in diesem Bericht als interessierter Drittstaat zu figurieren. Da der Bericht heute à jour geführt werden soll und ein wichtiges Dokument für die Gipfelkonferenz darstellen wird, ist wiederum eine Demarche erforderlich.

Neben den erwähnten negativen Aspekten aber auch Verbesserung der Ausgangslage für die Schweiz,

- weil die Notwendigkeit einer gesamteuropäischen Regelung heute vermehrt anerkannt wird und sich Unterschiede zwischen Beitrittsanwärtern und anderen EFTA-Staaten zu verwischen beginnen;
- weil offenbar nicht mehr die Absicht besteht, Verhandlungen mit Grossbritannien separat zu führen und abzuschliessen, sondern aus Gründen, die die Schweiz von jeher in der EFTA vertreten hat, gleichzeitiges Inkrafttreten aller Regelungen anzustreben;
- weil individuelle und neuartige Regelungen nicht ausgeschlossen werden sollen (Jahn; Bodson), sofern diese die Funktionsfähigkeit der EG-Organen nicht beeinträchtigen.

Wir beabsichtigen, in zwei Etappen vorzugehen:

A. Demarche Herr Botschafter Wurths bei Rey

Die Schweiz soll im Erweiterungsbericht als interessierter Drittstaat erwähnt werden, der sein Verhandlungsgesuch von 1961 wiederholt bestätigte und sich stets an einer Mitwirkung an gesamteuropäischen Regelungen interessiert zeigte. Hinweis auf wirtschaftliches Gewicht der Schweiz, wie dieses in Studien über Handelsarrangements eruiert worden ist.

- B. Nach Vorliegen des Erweiterungsberichts und unter Bezugnahme auf dessen Text eventuell formelles schriftliches Verhandlungsgesuch. Zweck: Anhaltspunkt schaffen, damit an Gipfelkonferenz Fall Schweiz in Gedankengänge einbezogen wird.

2. Schwierigkeit der Präzisierung des Verhandlungszieles

Aus der Analyse unserer Interessenlage ergibt sich, dass das Verhandlungsziel nicht im Sinne einer Teilnahme präzisiert werden kann. Andererseits können wir nicht von Anfang an mit einer langen Liste von Vorbehalten aufrücken. Wir müssen vorderhand vermeiden, unser Ziel zu präzisieren.

Hauptschwierigkeit: Nach aussen eine möglichst positive Haltung, die keine Lösungsvariante von vornherein ausschliessen würde; nach innen dagegen muss der Bundesrat zeigen, dass er sich aller Schwierigkeiten auf den verschiedenen Sachgebieten bewusst ist und keine Unvorsichtigkeiten begehen wird. Die Beantwortung der Motion Furgler wird die innenpolitische Diskussion aufleben lassen.

Der Briefwechsel vom Dezember 1961 stellt jedoch einen guten Anknüpfungspunkt dar, weil das schweizerische Verhandlungsgesuch in einer Form gestellt worden ist, die auch die heute denkbaren Lösungsmöglichkeiten nicht ausschliesst. Es enthält zwar eine Anspielung auf Art. 238 EWG-Vertrag, aber keine besondere Erwähnung der Assoziationsform. Die Antwort Erhards sicherte eine einlässliche Prüfung zu, die nie erfolgt ist.

Rückwirkungen der Orientierung der schweizerischen öffentlichen Meinung auf die Glaubwürdigkeit unserer Haltung in Brüssel. Das Aufzeigen der Probleme soll als Beweis der Ernsthaftigkeit unserer Untersuchungen dargestellt werden.

Allfällige Einwendungen, die Schweiz meine es nicht ernst, müssen mit Hinweis auf das Gewicht der wirtschaftlichen Fakten entkräftet werden. Die wirtschaftlichen Erwägungen können heute eher in den Vordergrund gerückt werden, weil das Bedürfnis geringer scheint, die Schweiz unter kaudinisches Joch der Europapolitik zu zwingen. Andererseits kann auch gegenüber politischen Erwägungen Aufgeschlossenheit bekundet werden.

3. Ausichten für Zwischenlösungen

Die Eingangs erwähnte neue Lage, d.h. Bereitschaft der EG, das Erweiterungsproblem ernsthaft zu prüfen und Beitrittsmöglichkeiten nicht mehr zu blockieren, hat Zwischenlösungen (wie Handelsarrangements) gegenwärtig von der Brüsseler Traktandenliste verdrängt. Die Schweiz kann ihre bisherige Taktik, die auf Unterstützung derartiger Lösungen ausgerichtet war, vorderhand nicht fortsetzen, weil sonst der Eindruck entstehen würde, wir wollten umfassendere Regelungen sabotieren. Es scheint jedoch keineswegs ausgeschlossen, dass die Ausichten für Zwischenlösungen mit der Zeit wieder zunehmen werden, vor allem, wenn die Behandlung des Falles Grossbritannien zeigen sollte, dass gegen einen Beitritt vorderhand unüberwindliche wirtschaftliche und institutionelle Schwierigkeiten bestehen. Wir haben daher ein Interesse, dass der Behandlung des Falles Grossbritannien die Priorität eingeräumt wird. Die Gefahr, dass Grossbritannien sofort aufgenommen und eine Lösung seiner Schwierigkeiten nachher gesucht wird, scheint heute wenig wahrscheinlich. Die geschilderte schwierige verhandlungstaktische Lage zeigt, wie wichtig eine einlässliche Orientierung durch unsere Botschafter ist. Zum Dank für die bisherige Berichterstattung tritt die Bitte um weitere Werbung für den schweizerischen Standpunkt und Anregungen, wie unser Fall am besten präsentiert werden kann."

Herr Botschafter Wurth: Allgemein erscheint der Rücktritt de Gaulles als wichtigstes Ereignis im Gemeinschaftsleben der letzten Monate. Erwartete man von diesem Szenenwechsel eine Evolution in der französischen Haltung gegenüber der europäischen Integration, so hat Paris noch keinen entscheidenden Schritt getan. Immerhin sind gewisse Änderungen zu verzeichnen; vorerst fällt der Stilwechsel auf, indem Schumann am 22. Juli die Kommission im Rat lobend erwähnte. Ferner ist eine nachgiebigere Haltung der französischen Vertreter in den Gemeinschaftsorganen hinsichtlich der weniger wichtigen Angelegenheiten festzustellen. Wenn jedoch Schumann entgegen der wiederholten These seiner Vorgänger erklärt, der Beitritt Grossbritanniens und anderer Länder zur EWG müsse nicht zwangsläufig zu deren Schwächung führen, so handelt es sich nicht um eine grundsätzliche Richtungsänderung. Es ist vielmehr anzunehmen, dass sich Frankreich - das sich in Brüssel in einer geschwächten Stellung befindet - im Hinblick auf die bevorstehende Gipfelkonferenz eine bessere Ausgangsposition schaffen will.

Die Partner Frankreichs begegnen dem Vorschlag einer Gipfelkonferenz nicht ohne Misstrauen, da dieser erneut den Fouchet-Plan wie auch die Idee eines politischen Organs ausserhalb der Gemeinschaften heraufbeschwört. Andererseits begrüssen die Franzosen eine Stärkung der gemeinschaftlichen Institutionen auf den sie interessierenden Gebieten der Agrarpolitik, gegenseitigen Finanzhilfe und Fiskalpolitik, wo sie eher zu gewissen Konzessionen bereit sein werden als hinsichtlich der Erweiterungsfrage.

Dass die EWG in der Erweiterungsfrage bezüglich der interessierten Drittländer noch keine - möglicherweise verfrühte - Doktrin entwickelt hat, bietet für die Schweiz auch Vorteile. Ueber unsere Demarchen hinaus gilt es, bei den "Sechs" fortlaufend unseren Standpunkt darzulegen und unser Interesse zu manifestieren.

Herr Botschafter René Keller: Welches sind die Gründe, die Grossbritannien zu seinem Beitritts-gesuch zur EWG bewegen? Eine historische Betrachtung zeigt das gegenwärtige englische Dilemma zwischen weltweiten Bindungen (Commonwealth, "special relationship" zu den USA) und Europa. Englands heutige Situation lässt sich in einem Satz ausdrücken: es hat ein Weltreich verloren und dafür noch keinen Ersatz gefunden.

Zur Zeit finden sich in Grossbritannien EWG-feindliche Meinungen, die vom Links-Labour bis zu den Rechts-Tories reichen. Immerhin ist bemerkenswert, dass vor einigen Wochen in der Guildhall die Führer aller drei Parteien den gemeinsamen Wunsch äusserten, der EWG beizutreten. Mit dem Rücktritt de Gaulles und den sich abzeichnenden Verhandlungen ist in England die Frage nach der wirtschaftlichen Bilanz eines Beitrittes wieder aufgetaucht. So scheint unsicher, ob die Verluste auf dem Gebiet der Landwirtschaft durch die eventuellen Gewinne im Industriesektor ausgeglichen werden. Die französische Finanzkrise hat die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Engländer etwas relativiert. Grossbritannien ist davon überzeugt, dass es als grosser Konsument und politisches Element des Gleichgewichtes für die

- 36 -

EWG ein wertvoller Partner sein wird. London glaubt, anfangs 1970 mit Verhandlungen beginnen zu können; hiebei wird Albion wahrscheinlich keine Rücksicht auf die kleine Schweiz nehmen.

Herr Botschafter Dupont: Bei der bisherigen Diskussion in der Erweiterungsfrage hat das Veto de Gaulles einigen der fünf Partner als Vorwand gedient. Im heutigen Stadium ist eine Prognose schwierig. Aus seiner gegenwärtigen Lage heraus wird Frankreich eine Politik der Vorsicht führen, die sich politisch durch ihre "continuité" und stilmässig durch eine "ouverture" auszeichnet. Paris wird sich keine Provokationen leisten, die neues Misstrauen bei den "Fünf" erwecken könnten.

Hinsichtlich der drei Hauptbegriffe "achèvement - approfondissement - élargissement" legt Frankreich vor allem Gewicht auf die erste Stufe, wo es hauptsächlich an einer Agrarregelung - die es als moralische Pflicht erachtet - interessiert ist. Frankreich beharrt weiterhin auf seiner These, dass eine Erweiterung nicht zur Schwächung des Gemeinsamen Marktes und Modifikation der Römer Verträge führen dürfe. Die Gipfelkonferenz betrachtet es als eine vornehmlich politische Konferenz ausserhalb des Rahmens der EWG. Was unser Land anbetrifft, so fragte Schumann anlässlich einer Unterhaltung, warum die Schweiz ihr Verhandlungsgesuch von 1961 nicht erneuert habe. Im übrigen ist Frankreich mit uns der Ansicht, eine allfällige Erweiterung dürfe keine neue Spaltung in Europa bewirken.

Herr Botschafter Caillat: Die Integrationspolitik der Niederlande ist zum grössten Teil die persönliche Politik von Aussenminister Luns, der ein supranationales Europa erstrebt und in Brüssel die Interessen Grossbritanniens vertritt. Die auf eine Erweiterung der EWG ausgerichtete holländische Politik hat keine Doktrin hinsichtlich der Nicht-Beitrittskandidaten entwickelt. Nach den Holländern könnte die Schweiz Mitglied werden, allerdings unter Verzicht auf die Neutralität.

Sollte die Erweiterung der Gemeinschaft scheitern, so wird Holland, das wie kein anderes westeuropäisches Land Deutschland fürchtet, mit Drittländern Kontakt suchen. Was unsere Demarche betrifft, so ist in Den Haag ein Décalage zwischen der Stellung Schwedens und der Schweiz zu verzeichnen. Die Holländer kennen als Dogmatiker nur Assoziierte oder Mitglieder und wenden sich unter Hinweis auf den Schwedenbrief (wo von Mitgliedschaft die Rede ist) gegen ein unbestimmtes Verhandlungsgesuch der Schweiz.

Herr Botschafter de Rham: Die gegenwärtige integrationspolitische Stellung Italiens ist auf höchster Ebene schwierig zu bestimmen. Angesichts der Tatsache, dass Italien innerhalb kurzer Zeit vier Aussenminister gesehen hat, sind Kontaktmöglichkeiten auf dieser Stufe eher prekär. Allgemein tritt Rom für eine politische Einigung Europas ein, wobei es in unklaren Vorstellungen hofft, mit seiner Integration zugleich das interne Problem des Kommunismus zu meistern.

Fortsetzung

Plenarsitzung vom 5. September 1969

Herr Botschafter Weitnauer hält ein Referat über "Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftsintegration als politisches Instrument" (vgl. Beilage 5).

Herr Bundesrat Spühler verdankt das ausgezeichnete Referat von Herrn Botschafter Weitnauer, dessen bestechende Formulierung ihre Wirkung auf die Versammlung nicht verfehlt hat.

Die Diskussion vom Vortage über die Integrationsfrage wird fortgesetzt.

Herr Botschafter Felix Schnyder: Soll den starken inflatorischen Kräften in unserem Land durch Kreditbeschränkungen entgegengetreten werden, so stehen in den USA budget- und fiskalpolitische Massnahmen im Vordergrund. Im europäischen Integrationsgespräch ist erfreulicherweise auch der Gedanke an Zwischenlösungen aufgetaucht. Die Frage von Handelsarrangements stellt sich auch hinsichtlich unserer Regelungen zu Washington, wo sie zur Zeit keinen dringenden Gesprächsgegenstand bildet. Die neue amerikanische Regierung ist innenpolitisch dem starken Druck protektionistischer Kreise ausgesetzt. Eine kraftvolle Abwehr ist von Washington nur zu erwarten, sofern auf internationaler Ebene neue Zielsetzungen gefunden werden (wie die Kennedy Runde). Hierbei kann die nötige Initiative - was zur Zeit wenig wahrscheinlich ist - von den USA selbst oder von Europa ausgehen.

Herr Botschafter Humbert: Die Zollunion der EWG hat bis heute unseren Export nicht beeinträchtigt. Wie verhält es sich mit dem Problem der Gastarbeiter? Die bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer bestehende Diskriminierungsgefahr auf dem internationalen Arbeitsmarkt könnte die Schweiz zur Erhöhung der Saläre zwingen, was eine Kostensteigerung unserer Industrieprodukte bewirken würde.

Herr Botschafter Maurice: Nach Ansicht von Herrn Botschafter Weitnauer und anderen Persönlichkeiten bilden wirtschaftliche Elemente keinen genügenden Stimulus zu einer politischen Union. Interessant ist in diesem Zusammenhang das europäische Phänomen der grenzüberschreitenden internationalen Verflechtung von Industrieinteressen, die ohne Einsatz von staatlichen Instrumenten zu einer Integration führen kann.

Herr Botschafter Jolles führt in Ergänzung zu den bisherigen Diskussionsvoten aus:

Herr Botschafter Schnyder wirft das Problem der Einstellung der USA zur Frage der Handelsarrangements auf. Zur Zeit scheint es nicht opportun, uns in Washington für Zwischenlösungen einzusetzen,

da in der EWG die Erweiterungsfrage als Gesamtproblem entsteht und wir nicht an unserer alten Taktik festhalten können. Die Schwierigkeiten einer Erweiterung werden die Frage von Zwischenlösungen früher oder später wieder aufwerfen. In diesem Zusammenhang würden wir den amerikanischen Interessen durch Befürwortung von GATT-konformen Zwischenlösungen Rechnung tragen. Es wird gut sein, die diesbezüglichen Bedenken der USA zu zerstreuen und sie aus ihrer negativen Abwehrhaltung herauszuführen. Die Verhandlungen im GATT, wo ein schweizerischer Generaldirektor wirkt, können einen fruchtbaren Ausgangspunkt bilden, um der amerikanischen Verwaltung neue Perspektiven zu eröffnen.

Die von Herrn Botschafter Humbert angetönte Diskriminierungsgefahr auf dem internationalen Arbeitsmarkt besteht nicht, solange wir bezüglich unserer Lohnverhältnisse konkurrenzfähig bleiben und uns nötigenfalls in sozialpolitischer Hinsicht nach der EWG ausrichten. Herr Botschafter Maurice hat mit Recht darauf hingewiesen, dass die grossen Industriekonzerne den nationalen Rahmen längst gesprengt haben. Die europäische Integration ist mit ihren staatlichen Massnahmen hinter der Privatwirtschaft zurück. Wir müssen darüber wachen, dass künftige Massnahmen die Entfaltung dieser transnationalen Gesellschaften nicht behindern; die gemeinsame Industrie- und Forschungspolitik erfordert deshalb unsere besondere Aufmerksamkeit.

Zur gestern behandelten Frage einer schweizerischen Demarche sind noch einige grundsätzliche Präzisierungen anzubringen:

1. Ist es für unser Land von grossem Interesse, dass der "Fall Schweiz" in die Brüsseler-Ueberlegungen einbezogen wird, so hat die gestrige Diskussion gezeigt, dass ein Problem des Décalage besteht. Nebst den beiden Hauptkategorien der Beitrittskandidaten und Nicht-Beitrittskandidaten wird auch unter den Nicht-Beitrittskandidaten differenziert. Die günstige Stellung Schwedens als eventueller Beitrittskandidat ist theoretisch auf den Brief an die EWG vom 26. Juli 1967, praktisch auf seine Bedeutung für die Erhaltung der skandinavischen Einheit (NORDEK) zurückzuführen. Auch haben die persönlichen Beziehungen Brandts zu Skandinavien und die Aktivität der schwedischen Industrieverbände in Brüssel zur Meinung beigetragen, Schweden könne nicht ausgeklammert werden. Für die Schweiz ist es wichtig, dass die Entstehung von Klichees vermieden wird, die sich langfristig als schlagwortartige Gedankenstützen behaupten können (wie "Europe à Dix, à Onze").
2. Obschon die schweizerische Interessenlage keine baldige Verhandlungsaufnahme mit den EG erfordert, wäre die Schaffung verschiedener Dringlichkeitskategorien unerwünscht:
 - Sie könnte langfristig die Gefahr der Spaltung des zollfreien EFTA-Raumes heraufbeschwören, so dass mit einer geographischen Erweiterung des Diskriminierungsgebietes zu rechnen wäre;
 - Während der Dauer allfälliger Verhandlungen mit privilegierten Staaten kann die EWG auch aus technischen Gründen mit der Schweiz keine pragmatischen Lösungen aushandeln;

- Sollte in Brüssel nur über Teilsektoren verhandelt werden, so muss unser Land auch hier die Teilnahme sichern. Die erste Hürde der Patentkonvention haben wir dank der Hilfe Frankreichs sowie unserer früheren Demarchen bereits übersprungen (Technologie nächste Klippe);
 - Die Schweiz hat alles Interesse, dass sie bei der Ausgestaltung der Methoden und Bedingungen einer gesamteuropäischen Lösung mitsprechen kann. Dies würde später auch im Nichtteilnahmefall die Verständigung mit Drittstaaten erleichtern.
3. Ein gleichzeitiger Verhandlungsbeginn Brüssels mit der Schweiz und Grossbritannien ist nicht erforderlich. Ziel unserer Demarche ist vielmehr, von Anfang an in die Gesamtüberlegungen der Gemeinschaft einbezogen zu werden, die sich zusehends zu einem wirtschaftlichen Machtfaktor entwickelt. Da auch im Falle einer Erweiterung wirtschaftliche Überlegungen im Vordergrund stehen, muss man sich sowohl in der Schweiz als auch in Brüssel der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Nichtteilnahme unseres Landes bewusst werden. Unsere Demarche bezweckt keineswegs, die EWG zu einer verfrühten Formulierung ihrer Politik gegenüber Neutralen zu veranlassen. Wir haben kein Interesse an einer Beschleunigung dieses Prozesses; die vorgängige Durcheinanderziehung des Problems Grossbritannien kann uns den Weg nur ebnen. Es geht vielmehr um die Weckung des Bewusstseins, dass wichtige wirtschaftliche Interessen für einen frühzeitigen Einbezug der Schweiz in die Gesamtüberlegungen sprechen. Wir sind bereit, zur gegebenen Zeit in Brüssel eigene Lösungsvarianten vorzuschlagen.
4. Um hinsichtlich allfälliger Gesamtverhandlungen eine Hintanstellung der Schweiz zu vermeiden, stehen uns unter anderem folgende Argumente zur Verfügung: Einmal ist an unser pendenten Verhandlungsgesuch von 1961 zu erinnern, das damals von Erhard hoch offiziell beantwortet und zur Prüfung an die Kommission weitergeleitet wurde. Weiter ist hinzuweisen auf die wirtschaftliche Bedeutung der Schweiz in der EWG und auf das Vakuum, das die Nichtteilnahme unseres Landes schaffen würde. Gegenüber der politischen Integration brauchen sich die schweizerischen Vertreter keineswegs ablehnend zu verhalten. Die Schweiz ist an den politischen Vorgängen in Europa im Gegenteil sehr interessiert und davon überzeugt, dass sie bei einer gesamteuropäischen Regelung als neutraler Staat einen nützlichen Beitrag zu leisten vermöchte.

Herr Botschafter Micheli dankt Herrn Botschafter Weitnauer ebenfalls für sein Referat. Wäre bei den von ihm beschriebenen staatenbildenden Elementen nicht auch der historische Determinismus zu erwähnen? Bei der Lektüre des Werkes von Julien Benda "L'Histoire des Français dans leur Volonté d'être une Nation" ist man erstaunt, dass Frankreich überhaupt eine Nation geworden ist. Das Gleiche gilt auch für die Staatenwerdung der Schweiz (la Suisse malgré les Suisses). In Europa scheint heute ein staatenbildender historischer Determinismus zu fehlen.

- 40 -

Herr Botschafter Weitnauer: Wenn Herr Botschafter Micheli auf das gemeinsame Schicksal hingewiesen hat, so spielte just im Falle Frankreichs die äussere Bedrohung eine grosse Rolle bei der Staatenbildung.

Aus der von Herrn Botschafter Maurice erwähnten internationalen Verflechtung der Industrieinteressen wird kein europäischer Bundesstaat hervorgehen; auch die intensive wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa vor dem Ersten Weltkrieg wirkte nicht staatenbildend. Andererseits sollte diese - durchaus wünschenswerte - natürliche Entwicklung seitens der europäischen Regierungen nicht behindert werden.

Glaubt Herr Botschafter Schnyder, die neue amerikanische Administration werde dem Druck der Protektionisten erliegen, oder wird Nixon genügend Energien aufbringen, um mittels kühner Ideen die Flucht nach vorn anzutreten?

Herr Botschafter Felix Schnyder: Es ist zu bezweifeln, dass die Nixon-Administration das Problem ohne äusseren Anstoss grundsätzlich anpacken wird. Herr Botschafter Weitnauer wird anlässlich seines Washingtoner Besuches im kommenden Oktober den gegenwärtigen Denkprozess der Verwaltung näher kennenlernen.

Herr Bundesrat Spühler wünscht Auskunft über die integrationspolitische Haltung der Bundesrepublik Deutschland, die in mancher Hinsicht eine Schlüsselstellung einnimmt (West-Ost, USA, EWG).

Herr Botschafter Lacher: Die politische Landschaft in der Bundesrepublik ist wegen der bevorstehenden Wahlen verhängt. Immerhin dürfte die in den wesentlichen Zügen feststehende integrationspolitische Konstante auch nach den Wahlen weiter verfolgt werden. Vom historischen Ende der Aera de Gaulle erhofften die Deutschen neue Impulse für das Integrationsgespräch. Um die Franzosen nicht unter Druck zu setzen, auferlegt sich die Bundesrepublik eine gewisse Zurückhaltung. Hinsichtlich der Berücksichtigung unseres Landes in der Erweiterungsfrage dürfte Bonn unseren Interessen Rechnung tragen; im übrigen scheint dort die pragmatische Betrachtungsweise eher an Boden zu gewinnen.

Herr Bundesrat Spühler schliesst die heutige Sitzung mit seinem Dank für die anregende Diskussion sowie für die bemerkenswerten Darlegungen der Herren Jolles und Weitnauer, welche die europäische Integrationspolitik veranschaulicht haben.

* * *

Am Donnerstag, 4. September, hielt Herr Botschafter Stopper ein Referat über Finanzprobleme (vgl. Beilage 6).

BOTSCHAFTERTAGUNG 1969

Plenarsitzung

Freitag, 5. September 1969 (14.30 - 18.00 Uhr)

I. Herr Botschafter Micheli eröffnet die Sitzung und erteilt das Wort

Herrn Botschafter Troendle:

1. Die Rekrutierung des diplomatischen Nachwuchses

Die jungen Akademiker interessieren sich wieder vermehrt für den diplomatischen Dienst; leider ist die Qualität der Kandidaten nicht im gleichen Masse gestiegen. Es ist nicht angezeigt, Leute zum Eintritt zu ermuntern, welche die charakterlichen Voraussetzungen nicht erfüllen oder die sich erst in letzter Minute für eine Diplomatenkarriere entscheiden. Obwohl das Ausleseverfahren an sich gut ist, kann es sich im Laufe der 2-jährigen Probezeit (9 Monate Bern, anschliessend knapp 9 Monate im Ausland, dann Wintersemester am Institut Universitaire de Hautes Etudes internationales in Genf) erweisen, dass der eine oder andere Stagiaire den Erwartungen nicht entspricht. Es ist daher unbedingt notwendig, dass die Vorgesetzten bei Erstellung der Qualifikationen nicht davor zurückschrecken, auch die schwachen Punkte hervorzuheben.

Ueber einen Stagiaire zu verfügen bedeutet zusätzliche Arbeit, denn der Vorgesetzte muss sich seiner Ausbildung persönlich annehmen. Als sehr nützlich erwies es sich, die Anwärter mit Spezialaufgaben zu betrauen und anschliessend die abgelieferten Arbeiten mit ihnen zu besprechen.

2. Weltausstellung Osaka

Der Bundesrat hatte nie Zweifel gelassen an einer schweizerischen Beteiligung. Als seitens gewisser Kreise Bedenken laut wurden, beschloss er eine reine Beteiligung des Bundes. - In Japan rechnet man, dass 30 - 45 Mio Japaner und ca. 1 Mio Ausländer die Ausstellung besuchen, an welcher sich 72 Staaten und rund 50 japanische Firmen und Organisationen beteiligen. Man schätzt, dass der japanische Besucher sich höchstens während eines Tages in der Ausstellung aufhält. Es galt daher, den Schweizer Pavillon derart zu gestalten, dass er den Besuchern

- 42 -

auffällt und diese sofort anzieht. Daher wurden architektonisch ganz neue Wege beschritten; der Pavillon ist kein eigentliches Haus, sondern besteht aus einem über einen freien Raum gestelltes Aluminiumdach, das stilistisch einen Baum von 20 m Höhe und 50 m Breite mit 30'000 Lampen darstellt (Projekt: Architekt Walter).

In diesem Pavillon werden 1.6 Mio Exemplare eines in japanischer Sprache abgefassten Prospektes aufliegen, der eine allgemeine Uebersicht über das Leben in der Schweiz enthält. Ausserdem gelangt eine Sammelschachtel mit 5 Broschüren zur Abgabe, in einer Auflage von 80'000 in Japanisch und 5'000 in Englisch, in denen das staatliche Leben in der Schweiz, die Institutionen, die Kultur, das "Gesicht der Schweiz" beschrieben werden. (Die Matrizen dieses Werkes bleiben erhalten und können später in aller Welt für Prospekte über das Image der Schweiz, bei entsprechender Anpassung des Textes, verwendet werden.)

Herr Botschafter Troendle ersucht die Anwesenden, für den Schweizer Pavillon in Osaka zu werben. Prospekte in englischer Sprache und wahrscheinlich auch die Broschürensammlung werden den Vertretungen in nächster Zeit zugestellt.

* * *

II. Herr Bundesrat Spühler übernimmt den Vorsitz und eröffnet das Gespräch "am runden Tisch" betreffend China/UdSSR/USA.

Herr Bundesrat Spühler: Unsere Diskussion über das Problem China/UdSSR/USA, an welcher namentlich die Herren Rossetti (Peking), Lindt (bis Sommer 1968 in Moskau), de Stoutz (seit kurzem in Moskau) und Schnyder (Washington) teilnehmen werden, wird mit der Darlegung der internen Lage der drei Supermächte beginnen. Folgende Fragen dürften dabei im Vordergrund stehen:

Betreffend China: Wie hat sich die Kulturrevolution auf die kommunistische Partei ausgewirkt? Welche Rolle kommt heute der Armee in ihrem Verhältnis zu Partei und Staat zu? Ist China aus dem Stadium der Wirren herausgekommen und imstande, wieder ein befriedigendes Tempo der Entwicklung aufzunehmen und mithin eine kohärente und dauerhafte Aussenpolitik zu führen?

Betreffend UdSSR: Bestehen innerhalb des Politbüros Unstimmigkeiten? Hat die Armee tatsächlich neue Verantwortungen übernommen? Welche Rolle spielen die Intellektuellen? Ist eine allmähliche Entwicklung in der Sowjetunion möglich oder ist das System so starr, dass es früher oder später zu einer ernsthaften Krise kommen muss?

- 43 -

Betreffend USA: Welche Bedeutung kommt den Problemen der studentischen Unruhe, der Schwarzen und der Armut zu? Ist unsere Annahme berechtigt, dass diese Probleme von den USA bewältigt werden können?

Herr Botschafter Felix Schnyder: Ganz generell möchte ich anregen, bei unserer Diskussion vor Augen zu halten, dass für die Supermächte die historische Notwendigkeit besteht, ihre gegenseitigen Beziehungen zu "zivilisieren". Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der Entwicklung der Nuklearwaffen, geht aber über den Nuklearbereich hinaus. Sind die Supermächte zu dieser Zivilisierung fähig? Dabei ist vorab zu bedenken, dass einerseits die Macht heute nicht mehr von der Grösse des Territoriums, sondern vom Kapital und vom technologischen Fortschritt abhängig ist, dass aber andererseits der Einfluss von Drittstaaten (geteilte Staaten, China gegenüber Sowjetunion/USA) auf das gegenseitige Verhältnis der Supermächte bestimmend sein kann.

Herr Bundesrat Spühler: Es dürfte in der Tat nützlich sein, im Laufe unserer Diskussion die Frage zu erörtern, ob sich die Supermächte der Notwendigkeit der Zivilisierung ihrer Beziehungen bewusst sind und ob sie diese bejahen.

Herr Botschafter Rossetti: Mao und seine Partei beabsichtigen nicht sosehr eine Besserstellung der chinesischen Bevölkerung als vielmehr, China eine Grossmachtstellung zu geben. Zur Erreichung dieses Zieles müssen nach der Ansicht Maos drei Voraussetzungen gegeben sein: Ein geeinter Staat; eine geeinte, zentral geleitete Armee; eine eigene Industrie. Mit dem Sieg seiner von ihm geführten Bauernarmee über Tschiang Kai-schek sah er die beiden ersten Voraussetzungen erfüllt. Auf dem industriellen Sektor musste er dagegen erkennen, dass sein Ziel durch den sowjetischen Einfluss gefährdet wurde, weshalb er auf die sowjetische Hilfe verzichtete, obwohl dies mit grossen Einbussen verbunden war. Aber auch die beiden anderen Voraussetzungen sah Mao im Laufe der Zeit wieder in Gefahr. Deshalb bereitete er sehr sorgfältig eine zweite Revolution, die Kulturrevolution, vor, und er schlug los, als er die Armee sicher auf seiner Seite wusste. Die Partei wurde zwar zerstört, aber die Parteispitze behielt dank der Loyalität der Armee die Kontrolle in der Hand. Die vielgenannten Unruhen sind im Ausland oft übertrieben und wohl auch überschätzt worden.

Zu Beginn dieses Jahres trat die Kulturrevolution in ihre "Aufbauphase". Eine neue, dem alten kommunistischen Kollektivsystem entsprechende Parteiorganisation wurde geschaffen: In den Revolutionskomitees sind die Armee, die Parteikader und die Massen vertreten; jeder kontrolliert den andern, wobei der Armee die Hauptrolle zukommt. Eine gewisse Stabilität ist wieder hergestellt, aber die Revolution geht weiter. Die Industrialisierung schreitet verhältnismässig sehr langsam voran.

- 44 -

Mao bejaht die Notwendigkeit der Dämpfung der internationalen Spannungen, aber nur unter der Bedingung der Gleichberechtigung. Vorläufig scheint bei ihm der Eindruck vorzuherrschen, China werde von der Sowjetunion und von den USA eingekreist und bedroht.

Herr Botschafter Lindt: Ueber allfällige Unstimmigkeiten im sowjetischen Politbüro gibt es nur Spekulationen. Die Partieführung ist überaltert, und es werden keine Anstrengungen unternommen, sie zu verjüngen.

Sind Aenderungen des sowjetischen Systems möglich? Schon seit den Zeiten Stalins verlief die Entwicklung bezüglich Liberalisierung und Haltung gegenüber den Intellektuellen wellenförmig. Vor der Invasion in die Tschechoslowakei wurde wiederum eine Massregelung der Intellektuellen beschlossen, aber deren Los ist heute weniger hart als früher.

Ich sehe keine Möglichkeit, dass die Intellektuellen eine Liberalisierungsbewegung auslösen könnten, denn die sowjetische Intelligentsia hat nicht den Boden, den z.B. jene der Tschechoslowakei besitzt. Dem Russen genügt es, wenn Russland gross und stark ist.

Auch die Armee wird kaum einen entscheidenden Einfluss ausüben können. Wie jede andere Armee macht sie Operations- und Einsatzpläne, aber die Entschlüsse bleiben beim Politbüro.

Von den Technokraten könnte ein Druck in Richtung Dezentralisierung und Liberalisierung ausgehen. Wie weit dieser aber wirksam wird, ist im Moment schwer zu beurteilen. Das Volk lebt heute besser als früher, und es hegt auch gewisse Erwartungen auf weitere Vorteile; dies könnte den Technokraten eine gewisse Chance geben.

Gesamthaft erwarte ich kein neues 1917. Immerhin sind divergierende Tendenzen vorhanden, wobei zu beachten ist, dass der Russe stets auch einen Hang zur Anarchie hatte.

M. l'Ambassadeur de Stoutz: Tout en étant d'accord avec l'exposé que vient de faire l'Ambassadeur Lindt, je développerai les points suivants.

Le Politbureau est actuellement constitué d'éléments d'un niveau assez médiocre pris individuellement, si l'on tient compte des tâches auxquelles ils ont à faire face. Résultat: immobilisme. Des tentatives de prendre le leadership ont probablement été faites, notamment par Brejnev qui semble revêtir aujourd'hui le rôle d'un primus inter pares.

- 45 -

Les technocrates sont le mieux à même d'apprécier la situation et d'évaluer le retard de l'URSS. Ils poussent à l'établissement de contacts de toute nature afin de profiter de l'apport étranger.

Une importante évolution s'est produite dans le peuple. Il y a 15 ans, alors que j'étais en poste à Moscou, il ne disposait d'aucun droit et vivait dans un état permanent de crainte. Il en va différemment aujourd'hui. Une transformation d'ordre psychologique s'est opérée chez l'homme de la rue qui sait maintenant qu'il a certains droits. Une sorte de démocratisation s'est ancrée dans l'esprit du peuple soviétique. Cette tendance à la démocratisation apparaît irréversible. Mais elle découle de la conscience nationaliste innée du Russe et par conséquent elle n'est pas considérée comme essentielle pour les populations des satellites.

L'armée, qui était sévèrement muselée sous Staline, a maintenant son mot à dire et la voix de ses chefs est écoutée. Elle n'est pas à la disposition d'un membre du Politbureau en particulier, mais bien de l'ensemble de celui-ci.

Quant à l'avenir, il semble que le statu quo va être maintenu, car le système collégial actuel de direction de l'Etat rend difficile l'accession au pouvoir d'une personnalité sortant du lot. Une modification de toute la structure apparaît peu probable.

Herr Botschafter Felix Schnyder: Innenpolitische Hauptprobleme der USA sind die Studentenunruhen, die Negerfrage, die Armut in gewissen Gebieten, die stark ansteigende Kriminalität und die Aufblähung der Städte. Diese Probleme sind gewaltig, aber sie müssen in Beziehung zur Grösse und zur ausserordentlichen Vitalität des Landes gesetzt werden. In der letzten Zeit wurden sie oft gerade dadurch aktualisiert, dass man sie zu lösen versuchte; so z.B. die Armut, die in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist.

Ist die Führung in der Lage, die nötigen Kräfte zu mobilisieren? Verantwortung tragen hierin nicht nur das Weisse Haus, sondern auch die Politiker, die Verwaltung, die sozialen und wirtschaftlichen Kräfte; doch aller Augen sind auf Nixon gerichtet.

Nixons Spielraum ist begrenzt. Er untersteht einem starken Druck, die internationalen Verpflichtungen abzubauen und dadurch Mittel frei zu machen. Sein behutsames Vorgehen verbirgt vielleicht eine gewisse Dosis Opportunismus; ferner enthält es zum Teil reaktionäre Elemente, so zum Beispiel im Verhalten gegenüber den Studenten und dem Rassenproblem des Südens. Gewisse Aspekte der Politik Nixons, wie etwa die Tendenz zur Dezentralisation, sind aber nicht unzweckmässig.

- 46 -

Ein Anfang zur Lösung dieser Probleme ist gemacht worden, doch wird sie viel Zeit erfordern. Gesamthaft beurteile ich die Entwicklung eher zuversichtlich.

Monsieur l'Ambassadeur Maurice: Peut-on arriver à des conclusions aussi formelles quant à l'immobilisme du Politbureau et à son maintien dans sa formation actuelle? Ne peut-on envisager que des rivalités en son sein ne provoquent l'avènement d'un nouveau Krouchtchev?

M. l'Ambassadeur Zutter: D'une part, on dit que la tradition est déracinée en Chine. D'autre part, d'après la presse, la tradition existe encore. Qu'en pense-t-on? La tradition est-elle vraiment déracinée et si elle ne l'est pas, ne pourrait-elle pas servir à une orientation différente, le moment venu?

M. l'Ambassadeur Cuttat: Un mouvement de la jeunesse contestataire existe-t-il en Union soviétique et en Chine?

M. l'Ambassadeur de Stoutz: Il est clair qu'on ne peut exclure complètement l'éventualité qu'une personnalité nouvelle au caractère accusé ne se hisse au sommet. Mais la création de la direction collégiale dans le style actuel marque une tendance qui a précisément pour but d'éviter la répétition d'une expérience du genre de celle réalisée avec Krouchtchev.

Herr Botschafter Rossetti: Bezüglich der chinesischen Tradition ist zu unterscheiden. Die Kulturrevolution hat die alten chinesischen Traditionen nicht zerstören können. Dagegen soll die chinesische Lebensweise zerstört werden, die sich auf den Taoismus und den Konfuzianismus stützt und beispielsweise in der Ablehnung der praktischen Arbeit durch die Techniker und Ingenieure äussert; heute werden diese Leute gezwungen, in der Industrie pro Woche einen Tag praktische Arbeit zu leisten. Es handelt sich somit um eine "Umerziehung" des chinesischen Menschen im Hinblick auf die Bedürfnisse unseres technischen Zeitalters. Im übrigen ist die maoistische Philosophie der alten chinesischen Philosophie sehr ähnlich.

Mao hat die Jugend-Kontestation wohl am besten bewältigt, indem er die Jugend während zwei Jahren gewähren liess und sie nachher als politisch unreif erklärte und zur Belehrung aufs Land schickte.

- 47 -

Herr Botschafter Felix Schnyder: In Washington betrachtet man das sowjetische System als erstarrt und überholt. Das Kollektiv erscheint den Amerikanern als in den eigenen Vorstellungen gefangen. Die Führung der Sowjetunion scheint heute wieder vor allem das machtpolitische Denken zu pflegen, und aus der Erstarrung des Politbüros folgt wohl eine erhöhte Bedeutung der Armee.

* * *

Herr Bundesrat Spühler: Wir kommen nun zum Thema "Osteuropa - die Beziehungen zum Westen".

Die Bezeichnung "Satelliten" für die europäischen Verbündeten der Sowjetunion ist eine Zeitlang ausser Gebrauch geraten. Mit der Breschnew-Doktrin hat dieser Ausdruck jedoch wieder seine Berechtigung erhalten.

Ist für die europäischen Satelliten die gegenwärtige Lage von Dauer; werden sie weiterhin ohne grössere Beunruhigungen leben können oder sind Krisen zu erwarten?

Wie weit können einerseits die Kundgebungen der Unabhängigkeit in der Aussenpolitik Rumäniens und andererseits die Geduld des Kremls gehen?

Wird die Breschnew-Doktrin engere Beziehungen zwischen dem östlichen und dem westlichen Europa zulassen? Welche Form wird die Koexistenz annehmen?

Herr Botschafter Lindt: Die russische Politik gegenüber ihren Verbündeten in Osteuropa lässt sich als Opportunismus kennzeichnen. Sie hat zwei Aspekte: Einen kaiserlichen (Machtpolitik) und einen päpstlichen (Ideologie). Gegenwärtig hat der kaiserliche Aspekt Vorrang.

Die Sowjetunion wird eine Gefährdung ihres Glacis im Westen stets zu verhindern suchen. In Ungarn wurde eingegriffen, weil dieses Land aussenpolitisch der Neutralität zustrebte; die Intervention in der Tschechoslowakei erfolgte, weil der Kreml den Eindruck gewann, die Prager Führung verliere die Kontrolle über die Massen und öffne damit das Tor zur Konterrevolution.

Rumänien hat wohl von diesen beiden Fällen gelernt. Wenn Ceausescu im Innern eine strenge Kontrolle aufrecht erhält, wird ihm das Experiment einer "gewissen" aussenpolitischen Unabhängigkeit vielleicht gelingen; Moskau könnte jedenfalls in Rumänien - im Unterschied zum Falle des äussern Dreiecks Polen-Tschechoslowakei-DDR - ein Auge zudrücken.

M. l'Ambassadeur Campiche: L'intervention en Tchécoslovaquie était devenue indispensable aux yeux des pessimistes de Moscou pour éviter que les fissures de l'armature idéologique du bloc communiste ne s'élargissent encore. Même après l'invasion, les dirigeants tchécoslovaques ont cru qu'une situation de compromis pourrait s'établir. Leurs espoirs se révèlent vains et des tours de vis successifs éliminent gens et obstacles. Un nouveau pas vient même d'être franchi: pour la première fois une armée nationale est utilisée contre le peuple pour défendre le marxisme-léninisme, se faisant donc l'instrument de la normalisation et de la consolidation.

Quant à l'avenir, il est sombre. Aucun espoir d'une évolution libérale n'est perceptible. On compte en Tchécoslovaquie avec un délai de 5 à 7 ans pour que la situation puisse évoluer dans un sens plus libéral. On va jusqu'à craindre, si Moscou devait avoir des difficultés à l'Est, des solutions extrêmes telles qu'un démembrement et une annexion.

Herr Botschafter Hans Keller: Die nationale Frage zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der osteuropäischen Staaten. Jugoslawien hat das Problem der nationalen Minderheiten zum Teil gelöst. Die Intervention in der Tschechoslowakei hat im Mehrvölkerstaat Jugoslawien eine ausserordentliche Entrüstung ausgelöst.

Tito hat sich als "Ketzer" behaupten können. Die Jugoslawen sind heute der Ansicht, dass sie sich - wie auch Rumänien - dank des chinesischen Schattens etwas mehr Freiheit leisten können.

Das Verhältnis Moskau-Peking wird in Belgrad mit grossem Pessimismus beurteilt. Seit einiger Zeit sondiert Belgrad, ob die jugoslawisch-chinesischen Beziehungen verbessert werden könnten.

M. l'Ambassadeur Frochoux: Deux faits essentiels doivent être considérés pour bien comprendre la situation de la Pologne. Primo: le marxisme-léninisme a été importé en Pologne dans les fourgons des troupes soviétiques. Secundo: le problème des frontières. La Pologne conserve toute sa fidélité à l'URSS car elle estime que c'est grâce à la protection de cette dernière, de son armée et de son parapluie atomique qu'elle a pu connaître une période de paix exceptionnellement longue. En outre, Moscou garantit la frontière Oder-Neisse.

Les tentatives de dialogue direct entre Moscou et Washington, ainsi qu'entre Moscou et Bonn ont éveillé de l'inquiétude chez les dirigeants polonais qui craignent que des problèmes les concernant ne soient discutés en leur absence. Il en est résulté la tentative de Varsovie d'un rapprochement avec Bonn. L'objectif principal de la Pologne est de s'assurer une garantie plus large de ses frontières.

La disparité économique existant entre la Pologne et les pays de l'Europe occidentale l'engage à chercher vers l'Ouest ce qui lui est impossible d'obtenir de l'Est.

Il est difficile de faire un pronostic quant aux perspectives d'avenir, car elles dépendent des rapports de Moscou avec Washington et Bonn. Aussi longtemps que Gomulka sera au pouvoir, il ne faut pas s'attendre à des mesures de libéralisation dans le genre de l'expérience tchécoslovaque, pas plus que l'on peut envisager que la Pologne ne se distance de l'URSS tant que ses frontières ne sont pas garanties internationalement.

M. l'Ambassadeur Dubois: Je suis d'accord avec ce que l'Ambassadeur Lindt a dit au sujet de la situation de la Roumanie par comparaison avec celle de la Tchécoslovaquie.

En Roumanie, le régime est resté strict et contrôle tout. Il est impossible de dire jusqu'à quel point Ceausescu pourra poursuivre sa politique de coups d'épingle contre l'URSS. On fait deux pas en avant et un en arrière. Ce qui est certain, c'est que Moscou fait grise mine à Bucarest.

Herr Botschafter König: Welche Bedeutung kommt Nixons Rumänien-Besuch zu?

Herr Botschafter Felix Schnyder: Nach unsern Informationen ist die Reise Nixons nach Rumänien mehr oder weniger improvisiert worden. Dahinter steht aber die Absicht, der Einteilung Europas in Einflussphären sowie der Breschnew-Doktrin eine Absage zu erteilen und mit den osteuropäischen Staaten normale Beziehungen zu pflegen. Eine weitergehende Absicht, wie etwa die Anwendung von Waffengewalt im Falle einer russischen Intervention, besteht nicht.

* * *

Herr Bundesrat Spühler: Aus zeitlichen Gründen müssen wir auf die Behandlung der Kapitel 3, 4 und 6 verzichten. Wir werden uns daher nur noch mit dem Thema "Beziehungen Sowjetunion-China, Rolle der USA" befassen.

Gelegentlich spricht man von einer fast panischen Angst der Sowjetunion vor China. Dies erscheint nur erklärlich angesichts des Aufbaus eines chinesischen Atomwaffenarsenals. Es stellt sich deshalb die Frage, wie lange China seine Strategie auf die bloße Verteidigung seines Gebietes ausrichten wird. Wäre ein plötzlicher Offensiv-Entschluss à la Hitler denkbar?

- 50 -

In diesem Zusammenhang ist auch die Rolle der USA von Bedeutung. Werden sich die USA im Konflikt zwischen Peking und Moskau weiterhin neutral verhalten? Könnten sie eventuell Moskau unterstützen oder ihre Beziehungen zu Peking zu verbessern suchen?

M. l'Ambassadeur Micheli: Selon le Secrétaire d'Etat yougoslave, M. Tepavac, toutes les décisions du Politbureau soviétique sont déterminées en considération du problème chinois et de la crainte de la Chine. Au sein du Politbureau, il y aurait deux tendances. Les uns pensent que le conflit avec la Chine est inévitable et que l'URSS doit s'y préparer; les autres au contraire sont d'avis qu'il n'y a pas de raison de penser qu'un conflit puisse éclater et que l'URSS doit agir de façon qu'il doive être évité.

De notre côté, on peut difficilement admettre que les craintes du Kremlin soient si vives, vu la disproportion des forces réciproques et la conception défensive de l'armée populaire de la Chine. Qu'en pense-t-on?

M. l'Ambassadeur de Stoutz: Des craintes en URSS à l'égard de la Chine étaient déjà perceptibles peu après la mort de Staline, alors que les relations sino-soviétiques évoluaient pourtant en pleine euphorie. Certes tous les problèmes se tiennent entre eux, mais dire que les décisions du Politbureau sont essentiellement prises en fonction de la question chinoise me paraît beaucoup s'avancer. L'éventualité que la Chine atteigne un jour la parité avec l'URSS dans le domaine des engins nucléaires est sans doute un sujet de grande anxiété pour les Soviétiques. Ceux-ci ont certainement étudié des plans d'intervention armée contre la Chine, mais je doute que l'on doive s'attendre à leur exécution. Relevons qu'il existe une phobie de la guerre chez le Russe, plus marquée encore au sein du Politbureau que dans la population. Je ne partage donc guère les vues pessimistes du journaliste Salisbury à l'égard du danger rapproché d'une intervention préventive des Russes. Les incidents de frontière sont exploités à des fins de propagande et l'on cherche par ce moyen à galvaniser les masses du monde communiste.

Herr Botschafter Felix Schnyder: Die amerikanische Regierung hegt für jetzt und für die nächsten zehn Jahre keine Angst vor der Atommacht China; denn dieses könnte seine Atomwaffe nicht wirksam einsetzen. Dagegen wird China als ein Unruhefaktor in Asien betrachtet.

Die Amerikaner versuchen schon seit einiger Zeit, ihre Beziehungen zu Peking vernünftiger zu gestalten. Bisher erhielten sie von Peking jedoch keine Antwort. Die USA werden aber ihre Bemühungen fortsetzen, wobei sie sich bewusst sind, dass erhebliche Hindernisse im Wege stehen, namentlich der Vietnamkonflikt, die Taiwan-Frage und die Vertretung Pekings in der UNO.

- 51 -

Bei diesem Versuch, mit Peking ins Gespräch zu kommen, denkt Washington nicht daran, sich mit Peking gegen Moskau zu stellen. Auch umgekehrt werden sich die USA nicht im Verein mit der Sowjetunion gegen China richten. Washington wird hier im Gegenteil weiterhin weise Zurückhaltung oder Neutralität üben.

An der sowjetisch-chinesischen Grenze wird die militärische Bereitschaft beiderseits sehr hoch getrieben. Die Amerikaner nehmen die Angst der Russen vor China als gegeben an, und sie verfolgen die Entwicklung, insbesondere die Möglichkeit eines sowjetischen "preventive strike", mit ernster Besorgnis, aber mit nicht allzu grossem Pessimismus.

Herr Botschafter Rossetti: Die Angst der Sowjetunion und Chinas vor dem Nachbarn ist weitgehend historisch bedingt; sie ist in den beiden Bevölkerungen noch sehr lebendig.

Für die Sowjetunion besteht im Moment jedoch kaum eine Gefahr. China hat nie eine militärische Expansion betrieben, ausser unter der Herrschaft der Mongolen. Seine heutige Armee ist zudem ein reines Defensivinstrument im Sinne des Mao-Volkskrieges. Ueberdies hat Peking stets erklärt, dass es auf Gebietsforderungen verzichte, sofern die "ungleichen Verträge" durch neue Verträge ersetzt werden.

Ein wesentliches Element in der sowjetisch-chinesischen Auseinandersetzung ist die Ideologie. Mao hat die chinesischen Massen glauben gemacht, dass China die kommunistische Weltrevolution anführe. Diese Theorie hat in der kommunistischen Welt gewisse Rückwirkungen gehabt und Moskau da und dort zu härterem Auftreten veranlasst. So dürfte der Maoismus beispielsweise bei der Intervention in der Tschechoslowakei einen gewissen Einfluss ausgeübt haben, und auch bei der Haltung Moskaus gegenüber Rumänien könnte er eine gewisse Rolle spielen.

Grundsätzlich wäre Peking wohl bereit, mit Washington in ein vernünftiges Gespräch zu treten. Unter den bereits genannten Hindernissen ist vor allem die Taiwan-Frage von Bedeutung. Ich glaube nicht, dass China von den USA eine regelrechte Eingliederung * in die Volksrepublik verlangen würde. Man könnte sich vorstellen, dass sich Peking mit einem militärischen Rückzug der USA aus der Formosa-Strasse zufrieden geben und Taiwan eine ähnliche Stellung wie Hong Kong zugestehen würde. Doch zu Lebzeiten Maos und Tschiang Kai-scheks ist diese Frage wohl kaum lösbar, da keiner der beiden von der Ein-China-Theorie abrücken würde. *) Taiwans

Herr Botschafter Troendle: Sibirien war schon lange ein Vakuum, und die russischen Bemühungen, es zu bevölkern, hatten keinen Erfolg. Auch im chinesischen Norden erfolgte keine eigentliche Besiedelung; der Bevölkerungsdruck entlud sich bekanntlich

- 52 -

vor allem in Richtung Südostasien. Ein eigentlicher Zusammenstoss ist deshalb in erster Linie zwischen China und Indien bzw. Südostasien denkbar.

Die Gefahren eines Konflikts zwischen der Sowjetunion und China liegen auf anderen Ebenen: Erstens besitzt Sibirien reiche Bodenschätze, was den chinesischen "Appetit" anregen dürfte. Zweitens ist für die Weltmacht Sowjetunion die Position am Pazifik von grosser Bedeutung; diese Position ist aber nur schmal, und es könnte für Peking verlockend sein, sie eines Tages abzuschneiden.

Herr Botschafter Bucher: Der Moaismus gewinnt in der Entwicklungswelt mehr und mehr an Anziehungskraft. Hierin liegt wohl ein weiterer Grund für den sowjetisch-chinesischen Konflikt.

M. l'Ambassadeur Humbert: Le représentant du Japon au Comité du désarmement est d'avis que dans les pourparlers bilatéraux USA/URSS, les Soviétiques auront toujours une arrière pensée qui les engagera à rester suffisamment armés pour faire face à toute difficulté qui pourrait survenir du côté de la Chine. Une constante demeure: pour l'URSS et la Chine, les USA restent l'ennemi no 1.

A mon avis, le Japon profite de la situation et fait contrepoids, de sorte que l'on peut se demander si ce pays, dont l'expansion industrielle est considérable, ne jouera pas un rôle déterminant d'ici 10 à 15 ans.

M. l'Ambassadeur Parodi: Selon l'Ambassadeur de la République populaire de Chine au Caire, son pays se sent menacé par l'URSS. L'imminence d'une attaque dépend de la mise en place du dispositif militaire russe. Toujours selon ce diplomate chinois, la voie terrestre étant insuffisante, il s'est avéré indispensable d'utiliser des transports maritimes, d'où l'intérêt manifeste de l'URSS pour la Méditerranée, le Canal de Suez et l'Océan indien, et la nécessité de poser des jalons le long d'une route maritime ayant la Chine pour objectif.

Herr Botschafter de Keller: Könnte China wegen der Tatsache, dass es in etwa zehn Jahren atomar gerüstet sein wird, nicht einen lokalen Präventivkrieg befürchten müssen? Welche Rolle spielt Albanien?

Herr Botschafter Stadelhofer: Nach japanischer Ansicht ist die chinesische Armee rein defensiv konzipiert und nicht in der Lage, einen Aggressionskrieg zu führen. Man glaubt in Japan auch nicht, dass die Russen einen "preventive strike" auslösen werden, da der daraus resultierende Prestigeverlust doch wohl zu gross wäre.

Dagegen befürchtet man, dass China seine Atomwaffe einst dazu benutzen wird, um auf seine asiatischen Nachbarn einen politischen Druck auszuüben.

M. l'Ambassadeur Dupont: J'ai appris que chaque fois que l'Ambassadeur de l'URSS se rend au Quai d'Orsay, il insiste sur le danger d'une attaque chinoise. Récemment un diplomate soviétique a parlé dans le même sens à l'un de mes collaborateurs.

Il serait intéressant de savoir s'il s'agit en l'occurrence d'une campagne systématique ou de cas isolés.

Herr Botschafter Rossetti: Es ist in der Tat wahrscheinlich, dass China seine Atommacht einst als Pressionsmittel benutzen wird. Dabei wird es aber kaum soweit gehen, dass die andere Seite einen Krieg riskieren würde; die Chinesen waren in solchen Dingen immer sehr gute Diplomaten.

Die Sowjetunion hat von seiten Chinas kaum einen Präventivkrieg zu fürchten; schon punkto Nachschub hätten die Chinesen mit unermesslichen Schwierigkeiten zu rechnen.

Den Chinesen geht es in erster Linie darum, die Welt ideologisch zu beherrschen. Wie wir gehört haben, dürfte der Maoismus namentlich in der dritten Welt Anhang finden.

Herr Botschafter Lindt: Die Gefahr eines Krieges zwischen der Sowjetunion und China ist nach meiner Ansicht doch nicht ganz auszuschliessen. Die Versuchung, gegen China einen Präventivkrieg zu führen, seine Atomzentren zu zerstören und es um Jahre oder Jahrzehnte zurückzuwerfen, dürfte gerade bei den sowjetischen Militärs gross sein. Stalin wird ja vorgeworfen, gegenüber dem Nationalsozialismus passiv geblieben und dadurch gezwungen worden zu sein, einen langen und verlustreichen Krieg zu führen.

Im Moskauer Politbüro werden sich diesbezüglich verschiedenartige Tendenzen bemerkbar machen. Wichtig wird dabei unter anderem auch der Grundsatz sein, dass die Sowjetunion nie einen Zweifrontenkrieg führen darf. Wenn die Sowjetunion somit versuchen sollte, sich gegenüber den USA abzuschirmen, so dürfte dies ein ernsthaftes Anzeichen für einen drohenden Krieg sein.

Herr Bundesrat Spühler: Unsere Diskussion hat erkennen lassen, wie komplex diese Probleme sind. Vieles bleibt vorläufig noch der Spekulation anheim gegeben. Das zeigt aber auch, wie wichtig es ist, dass die Entwicklungen laufend verfolgt und analysiert werden. Im Namen des Bundesrates spreche ich Ihnen für die wertvolle politische Berichterstattung den besten Dank aus.