

s.B.72.9.15.1. - FK/ba



Europäische Sicherheitskonferenz

P r o t o k o l l

der Besprechung vom 16. Dezember 1969, 15.00 Uhr

Anwesend sind :

Herren Botschafter Micheli, Vorsitz
Botschafter Bindschedler
Minister Gelzer
Minister Miesch
Natural
Nussbaumer
Châtelain
Fritschi
Birrner
Wildhaber, in Vertretung von Herrn Minister Diez

Abwesend ist :

Herr Botschafter Thalmann

Herr Micheli erläutert kurz den Zweck dieser Besprechung (Beurteilung der östlichen Initiativen zugunsten einer europäischen Sicherheitskonferenz; Bildung einer Arbeitsgruppe, für die bereits die Ermächtigung des Bundesrates vorliegt) und gibt für einleitende Bemerkungen Herrn Miesch das Wort.

Herr Miesch verweist auf das den Anwesenden übermittelte Arbeitspapier sowie die darin erwähnten Unterlagen und beschränkt sich auf einige wenige Anmerkungen :

- 2 -



Oestliche Initiativen zugunsten einer europäischen Sicherheitskonferenz sind nicht neu (Rapacki-Plan usw.), sie werden heute jedoch mit einer gewissen Insistenz vorgetragen. Auch die NATO hat bekanntlich schon in Reykjavik Vorschläge auf militärischem Gebiet unterbreitet, die soeben in Brüssel bekräftigt wurden (Abrüstung, Truppenverminderungen).

Interessant an den Appellen der Warschauer Pakt-Staaten ist die Tatsache, dass sich dahinter verschiedene Interessen einerseits der UdSSR, andererseits ihrer Verbündeten geltend machen. Rumänien und Polen setzen in eine solche Konferenz Hoffnungen auf grössere aussenpolitische Bewegungsfreiheit, Hoffnungen, die wohl als Illusionen bezeichnet werden können.

Moskau zeigte sich zuerst zurückhaltend, hat jedoch inzwischen ein allgemeines Interesse für die Abhaltung einer solchen Konferenz festgestellt. Für den Kreml stellt sich das Problem, den Ostblock unter Kontrolle zu halten. Die sowjetische Haltung hat stark propagandistischen Charakter, der sich schon darin zeigt, dass für die Einberufung der Konferenz - ohne dass vorher die NATO-Länder dazu Stellung genommen hätten - ein sehr frühes Datum in Vorschlag gebracht wurde.

Die Sowjetunion lässt sich in dieser Sache wohl von folgenden Beweggründen leiten :

Die UdSSR will - übrigens nicht nur in Europa, sondern auch in Ostasien - als Friedenstifter auftreten, eine Rolle, die sich namentlich im nächsten Jahr, dem 25jährigen Jubiläum der UNO, gut macht. Sie unternimmt Initiativen für Frieden und Sicherheit in Europa zu einem Zeitpunkt, da die CSSR-Krise kaum vorbei ist. Starkes Misstrauen ist deshalb berechtigt. Moskau will ferner den status quo in Europa festigen, ins westliche Lager Zwiespalt bringen und einer zu grossen Konzentration wirtschaftlicher Macht im Westen entgegenwirken.

Den Neutralen möchte die UdSSR offenbar eine aktive Rolle unterschieben und diese Länder für eine Sicherheitskonferenz als Aushängeschild in Dienst nehmen.

- 3 -

Die beiden östlichen Diskussionsvorschläge betreffend Gewaltverzicht und Zusammenarbeit sind wenig präzise und beinhalten namentlich Schlagworte. Im Textentwurf über den Gewaltverzicht sollen wichtige Aspekte des Deutschlandproblems geregelt und die Breschnew-Doktrin sanktioniert werden; in jenem über die Zusammenarbeit fehlen die kulturellen Beziehungen. Für Abrüstungsfragen scheint die Sowjetunion - im Gegensatz zu Polen - keinerlei Interesse zu zeigen.

Die NATO-Mitglieder sind gegenüber den Initiativen und Vorschlägen der Warschauer Pakt-Staaten skeptisch. In ihrer jüngsten Erklärung wird besonderes Gewicht auf Abrüstungsmassnahmen gelegt und für vorherige bilaterale Gespräche (z.B. der Bundesrepublik mit der UdSSR und anderen osteuropäischen Ländern) eingetreten. Erwartet werden zunächst östliche Zeichen des guten Willens. Die NATO äussert sich nicht zur Frage des Datums, lässt aber durchblicken, dass vor einer Konferenz gewisse Regelungen gefunden werden müssen und dass das für ein solches gesamt-europäisches Treffen günstige Klima noch nicht gegeben ist.

Für die Schweiz steht zwar im vorneherein fest, dass sie an der Regelung jener Fragen, die ihren Ursprung im Zweiten Weltkrieg haben, nicht teilnehmen kann. Unser Land kann jedoch nicht völlig abseits stehen, dies schon deshalb nicht, weil die Lösung der europäischen Friedens- und Sicherheitsprobleme nicht ganz den Grossmächten überlassen werden sollte.

Der Bundesrat hat seine allgemeine grundsätzliche Haltung gegenüber dem Konferenzprojekt vorläufig festgelegt. Der Departementschef hat in letzter Zeit namentlich auch auf die Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens hingewiesen, welche vor einer Konferenz geschaffen werden müsse. Er hat zudem auf die Feststellung Wert gelegt, dass an einer solchen Konferenz die nationale Souveränität aller Staaten, d.h. das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines jeden Staates, Anerkennung finden muss.

Es stellt sich nun die Frage der Bildung einer Arbeitsgruppe, welche die Probleme prüft, die sich der Schweiz im Zusammenhang mit einer europäischen Sicherheitskonferenz ergeben. Soll diese Gruppe jetzt geschaffen und soll sie departementsintern oder zwischendepartemental gebildet werden? Im erwähnten Arbeitspapier sind einige jener Fragen aufgezählt, mit denen sich diese Arbeitsgruppe zu befassen hätte.

Herr Micheli : Unsere Vorbereitung auf eine mögliche Konferenz kann auf zwei Arten geschehen :

- extern aufgrund von bilateralen Kontakten, die bereits bisher stattfanden und die jedoch in Allgemeinheiten verblieben. So haben z.B. die Holländer grosses Interesse daran gezeigt, auch diese Frage mit uns besprechen zu können (Anfang Februar wird uns der Generaldirektor der Politischen Angelegenheiten des niederländischen Aussenministeriums, de Ranitz, einen Besuch abstaten);
- intern unter den Departementen.

Bei der Frage, ob die zu bildende Arbeitsgruppe lediglich innerhalb des EPD zu schaffen ist oder ob noch Vertreter anderer Departemente zugezogen werden sollen, ist davon auszugehen, dass sich diesem Gremium eine doppelte Aufgabe stellt. Die Arbeitsgruppe wird sich mit zwei Problemkreisen zu beschäftigen haben, die einerseits die politischen Aspekte der Vorschläge von Warschauer Pakt und NATO betreffen und die andererseits Fragen der Zusammenarbeit auf allen möglichen Gebieten zum Gegenstand haben. Da in letzterer Gruppe von Fragen die Gebiete der Wirtschaft, des Handels, der Wissenschaft und Kultur zur Diskussion stehen, wären hier gegebenenfalls Kontakte mit anderen Departementen zu suchen.

Zu den politischen Fragen hat der Bundesrat insofern bereits Stellung genommen, als er erklärte, dass die Schweiz sich nicht an der Lösung von Problemen beteiligen könne, die ihren Grund im letzten Weltkonflikt haben. Eine Unterscheidung zwischen diesen Problemen und solchen, die nicht im Zweiten Weltkrieg entstanden

sind, ist jedoch keineswegs leicht, weil sie untereinander verzahnt sind.

Darüber hinaus stellt sich für die Arbeitsgruppe die Frage, welche Haltung unser Land zum Problem des Gewaltverzichts einnehmen soll. Ist es angezeigt, dass die neutralen Staaten sich am Austausch von Gewaltverzichtserklärungen beteiligen? Sollen sie hierfür Initiativen ergreifen oder eher Zurückhaltung an den Tag legen?

Auf den Gebieten der wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, technischen und kulturellen Zusammenarbeit stellt sich die Frage, ob die Neutralen, also auch die Schweiz, eine spezifische Rolle spielen können, was französischen Vorstellungen zu entsprechen scheint. Hinzu kommt die Frage, ob diese Zusammenarbeit überhaupt im Rahmen einer europäischen Sicherheitskonferenz diskutiert und vereinbart werden soll oder ob es nicht angezeigt ist, diese Zusammenarbeit zuerst in anderem multilateralem Rahmen oder auf bilateraler Ebene zu suchen und zu verbessern.

Herr Bindschedler teilt grundsätzlich die eingangs gegebene Beurteilung der Situation in Sachen europäische Sicherheitskonferenz. Zu ergänzen wäre lediglich noch ein Hinweis auf die sowjetischen Stabilisierungswünsche in Europa, weil die UdSSR wegen China im Osten grössere Handlungsfreiheit anstrebt. Ferner: die zwei östlichen Dokumente über Gewaltverzicht und Zusammenarbeit sind keine Vertragsentwürfe, sondern bloss Deklarationen, d.h. Verbalmanifestationen.

Bei der Frage, was eine solche Konferenz anstreben und erzielen kann, kommt man nicht um die Feststellung herum, dass nichts dahinter steckt. In ihrer gegenwärtigen Form sind die Vorschläge eine Täuschung, weil keine Grundprobleme gelöst werden sollen. Im Gegenteil, diese Probleme werden zugedeckt, um darauf ein Verbalgebäude zu errichten. Gewaltverzicht ist lediglich ein neues Wort für Nichtangriffspakt. Bekanntlich waren Nichtangriffspakte schon früher nichts wert. Das Prinzip des Gewaltverzichts ist im übrigen in der UNO-Charta verankert und gilt heute im

- 6 -

allgemeinen Völkerrecht als Gewohnheitsrecht. Sowohl die Bundesrepublik wie die DDR haben die Prinzipien der UNO-Charta anerkannt. Ein Austausch von Gewaltverzichtserklärungen ist somit überflüssig, weil blosser Wiederholung.

Ein System von kollektiver Sicherheit ist - wenn überhaupt - universell (UNO-Charta) wirksamer als auf regionaler Ebene (vgl. Vertrag von Locarno, der nicht länger als sechs, sieben Jahre dauerte). Die notwendige Uebermacht der Verteidiger des Rechts gegenüber dem Angreifer besteht regional noch weniger als universal; ebenso fehlt die Elastizität der Staatengruppierungen noch mehr. Zudem können wir uns den präsumtiven Angreifer - Mitglied des Systems - wohl vorstellen.

Was die Auflösung der Blöcke angeht, so hat die Schweiz daran kein Interesse, weil sie selbst vom Bestehen des NATO-Bündnisses profitiert. Länder wie Jugoslawien und Rumänien machen sich Illusionen, wenn sie an diese Auflösung glauben. Wo deren Limiten liegen, haben die Ereignisse in der Tschechoslowakei deutlich gezeigt.

An Abrüstungsmassnahmen wie Räumung der ausländischen Stützpunkte und gegenseitige Truppenverminderung ist die Sowjetunion nicht interessiert, weil sie ihre Satelliten an der Kandare halten muss. Aber selbst wenn sich Amerikaner und Russen zurückzögen, entstünde für Europa wegen der ^Uistanzen eine gefährliche Situation, an der auch amerikanische Vorkehren wie big lift nicht viel ändern würden. Eine solche Situation ist für uns keineswegs wünschenswert.

Abrüstung ist in erster Linie Sache der Supermächte. Sie ist deshalb im Rahmen einer europäischen Sicherheitskonferenz ein irreales Postulat.

Zu einer Erklärung zugunsten von Unabhängigkeit und Nicht-einmischung wäre der Osten bereit. Wir wissen jedoch was dieser wert ist. Hiefür liefert die Breschnew-Doktrin das jüngste Beispiel. Der Westen müsste darauf beharren, dass diese Prinzipien auch unter den jeweiligen Verbündeten gelten : gerade dies kann aber vom Osten kaum erreicht werden.

- 7 -

Bleibt so hinter den politisch-militärischen Postulaten nichts übrig, so ist in Sachen Zusammenarbeit die Verschiedenheit der Wirtschaftssysteme zwischen Ost und West das Hindernis. Hier spielen nämlich z.B. nicht handelstechnische (Zölle usw.), sondern politische Gründe eine Rolle.

Für die Verbesserung der gegenseitigen Handelsbeziehungen ist keine Konferenz notwendig. Handel kann bilateral stattfinden; in multilateralem Rahmen könnte sich die Europäische Wirtschaftskommission in Genf mit diesen Fragen befassen. Alles andere ist östliches window-dressing. Ein Gleiches gilt für die Wissenschaft. Und normale kulturelle Beziehungen will der Osten nicht, weil er sich vor westlicher Beeinflussung fürchtet.

Alles in allem genommen, es bleiben viele leere Worte und - etwas Gefährliches - die Schaffung von Illusionen, die wir aus den 20er und 30er Jahren kennen.

Es fragt sich nun, was die Schweiz tun soll.

Wollen wir die Zementierung des status quo, die Teilung Deutschlands, die vielleicht machtpolitisch auch für uns erwünscht, aber etwas Künstliches ist, und die Sanktionierung der Verhältnisse im Ostblock? Es ergeben sich auch Probleme der Neutralitätspolitik, weil die Fragen, die der Friedenskonferenz vorbehalten sein sollten, nur schwer abzugrenzen sind. Dies zeigt sich auch in der Gewaltverzichtsfrage. Es wäre vernünftig, zuerst eine Friedenskonferenz abzuhalten und dann erst die übrigen Probleme zu lösen.

Zu befürchten ist, dass schweizerische Initiativen zugunsten der einen und zulasten der anderen Partei gehen würden. Es ist schwierig, einen Mittelweg zu finden. Somit wirken sich Initiativen einseitig aus. Auf jeden Fall wird deren Wirkung gering sein.

Ein Postulat bleibt von Interesse: eine Sicherheitskonferenz böte Gelegenheit, die Neutralität anerkennen zu lassen. Die Frage der Anerkennung der Neutralität ist namentlich mit

Bezug auf die Sowjetunion, die Vereinigten Staaten und die UNO nicht oder nicht eindeutig geregelt.

Wir könnten uns dabei an Staaten halten, die ein gleiches Interesse haben oder die uns unterstützen. Mit Bezug auf die Neutralen bleibt allerdings zu bemerken, dass Oesterreich eine Anerkennung seiner Neutralität nicht nötig hat, Schweden sie wegen seiner spezifischen Neutralitätspolitik wohl nicht wünscht und Finnland in dieser Beziehung eine besondere Politik verfolgen muss.

Zudem bestehen die Risiken, dass

- die UdSSR die Frage der Anerkennung der Neutralität für ihre eigenen Ziele nützen möchte (vgl. sowjetische Initiativen vom Anfang der 50er Jahre : Schaffung einer "Neutralen Zone" einseitig zulasten des Westens);
- die Anerkennung der Neutralität mit Bedingungen verknüpft würde;
- unsere Stellung schwächer würde, sollte es zu dieser Anerkennung nicht kommen.

Es ist deshalb Skepsis am Platz, auch wenn die Anerkennungsfrage nicht im vorneherein von unserer Diskussion ausgeschlossen werden sollte.

Die Schlussfolgerung drängt sich auf, dass es für die Schweiz vor allem darum geht, an einer solchen Konferenz, wenn sie zustandekommen sollte, präsent zu sein.

Für die Arbeitsgruppe stellt sich die Frage, wie sie zusammengesetzt werden soll. Dabei ist davon auszugehen, dass es bei der Diskussion über eine europäische Sicherheitskonferenz ausschliesslich um ein aussenpolitisches Problem geht; alles andere ist Dekoration. Die Arbeitsgruppe ist deshalb aus Vertretern des EPD zusammenzusetzen; hinzugezogen werden kann darüber hinaus ein Vertreter der Handelsabteilung.

Herr Miesch : Ueber die Beteiligung der Schweiz an einer europäischen Sicherheitskonferenz hat der Bundesrat noch nicht

entschieden. Gegenüber den Appellen der Warschauer Pakt-Staaten wurde eine zu positive Haltung vermieden. Auch die finnische Initiative war ja keine Einladung, sondern lediglich eine Konsultation. Der Departementschef hat gegenüber diesen Vorstössen und Vorschlägen auf eine realistische Haltung Wert gelegt. Aufgabe der Arbeitsgruppe wird es sein, dem Bundesrat die schweizerische Stellungnahme vorzuschlagen und namentlich auch den neuen Departementschef über das Konferenzprojekt zu orientieren.

Herr Micheli : Die Arbeitsgruppe wird tatsächlich die beiden Hauptfragen abzuklären haben : 1. Beteiligung oder nicht, 2. wenn ja, Vorbereitung dieser Beteiligung.

Herr Nussbaumer äussert sich zu Herrn Bindschedlers Bemerkungen über die vom Osten vorgeschlagene Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Handels. Hier geht es zum Teil um die Frage der Meistbegünstigung, die schon Gegenstand von Diskussionen im Rahmen des GATT und der OECD ist.

Darüber herrscht im Westen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten keine Einigkeit.

Die USA gewähren die Meistbegünstigung gegenüber Polen und sind im Prinzip bereit, sie - wenn Europa ein Gleiches tut - auf andere Länder Osteuropas auszudehnen.

Die wichtigsten westeuropäischen Länder haben dem Osten keine Meistbegünstigung zugestanden, vorwiegend um für Verhandlungen etwas in der Hand zu haben.

Es ist kaum anzunehmen, dass auf diesem Gebiet an einer europäischen Sicherheitskonferenz eine Lösung gefunden werden könnte.

Die Schweiz hat den Oststaaten die Meistbegünstigung zuerkannt, wenn man von vier Restriktionen absieht, die nicht schwer ins Gewicht fallen :

- Strategische Güter, für die wir das Prinzip des "courant normal" beobachten;

- 10 -

- Preisüberwachung bei Textileinfuhren;
- Eiereinfuhren;
- Clearing.

Da diese Restriktionen unseren Handel mit dem Osten praktisch nicht beeinträchtigen, liegt die Schweiz in dieser Frage ausserhalb der Schusslinie. Unser Land ist eher daran interessiert, diese Probleme bilateral zu lösen. So sind wir bereit, die einzelnen Clearings aufzugeben; bei Gelegenheit wäre zu versuchen, dafür etwas einzuhandeln. Somit ist, alles in allem genommen, kein unmittelbares schweizerisches Wirtschaftsinteresse an einer grossen Konferenz vorhanden.

In politischer Sicht ist immerhin von Bedeutung, dass im Osten gewisse Reformtendenzen auf dem Wirtschaftssektor zu verzeichnen sind. So wird in Ungarn der Versuch unternommen, langfristig und schrittweise vom Zwangsplan auf einen Indikativplan überzugehen, dies allerdings mit Absicherungsmassnahmen für den Fall, dass es in dieser Richtung zu weit gehen sollte. Die Bedürfnisse des Marktes sollen in vermehrter Masse Berücksichtigung finden. Ähnliche Tendenzen sind auch anderswo festzustellen. Von solchen Reformbestrebungen könnten politische Rückwirkungen ausgehen, die es auch im Zusammenhang mit der Sicherheitskonferenz zu berücksichtigen gilt.

Herr Natural : Es besteht für die Schweiz, wenn die Konferenz zustande kommt, kein Grund, nicht daran teilzunehmen, weil unser Land seine Interessen wahren muss.

Wohl ist Skepsis am Platz, aber es ist auch möglich, dass mit einer europäischen Sicherheitskonferenz ein Anfang gemacht würde, der zu einem Friedensvertrag führen könnte. Wenn die Schweiz nicht von Anfang an dabei ist, könnten ihr Schwierigkeiten entstehen, später "einzusteigen" (vgl. die Situation in den westeuropäischen Einigungsbestrebungen). Unser Interesse für die Konferenz ist somit sicher angezeigt.

- 11 -

Im Ostblock sehen wir zwei Tendenzen : die UdSSR will die Zementierung des status quo, währenddem Rumänien mit der gleichen Konferenz die Auflösung der Blöcke anstrebt. Die Frage verdient deshalb eine Prüfung, ob eine europäische Sicherheitskonferenz in der einen oder in der anderen Richtung gehen wird.

Eine europäische Sicherheitskonferenz setzt Entspannung zwischen Ost und West voraus. Die Geschichte lehrt uns aber, dass Entspannung der Sowjetunion Schwierigkeiten bereitet (vgl. Beria, Chruschtschew; Budapest, Prag).

Auch wenn die Schweiz für die Konferenz grosses Interesse zeigen soll, so wird sie doch hierfür keine eigenen Initiativen ergreifen wollen.

Herr Gelzer ist ebenfalls der Auffassung, dass der Konferenzvorschlag grosse Skepsis verdient. Die Oeffentlichkeit hat jedoch - bedingt durch Erklärungen von Regierungsseite - das Bild von einer durchaus positiven schweizerischen Haltung. Es fragt sich deshalb, ob angesichts der herrschenden Skepsis nicht eine gewisse Zurückhaltung von offizieller Seite angebracht wäre.

Herr Miesch : Die Beantwortung der Interpellationen Renschler im Nationalrat und Hefti im Ständerat wird Gelegenheit geben, die Haltung des Bundesrats zu präzisieren.

Herr Micheli fasst die Diskussion zusammen und schlägt aufgrund des Meinungs austauschs vor, dass zunächst eine Arbeitsgruppe innerhalb des EPD unter Beizug eines Vertreters der Handelsabteilung gebildet wird. Sollte es sich später als notwendig erweisen, könnten auch Vertreter des EDI, des EMD und eventuell des EVED zugezogen werden.

- 12 -

Die Arbeitsgruppe setzt sich aus folgenden Herren zusammen :

Botschafter Bindschedler, Vorsitz

Minister Miesch

Minister Gelzer

Minister Diez

Natural

Nussbaumer

Fritschi

ein Vertreter der IO

ein Vertreter der Handelsabteilung.

Die erste Sitzung der Arbeitsgruppe wird Ende Januar stattfinden.

29.12.1969