

VERTRAULICH CONFIDENTIEL

s.B.72.9.15.1. - FK/el

11. Dezember 1969

Europäische Sicherheitskonferenz

- Echo auf die Vorschläge der Warschauer Pakt-Staaten
- Haltung der Schweiz

I.

1. In dem als bekannt vorausgesetzten Antrag des EPD an den Bundesrat vom 26. Juni 1969 und in den damals beigefügten Unterlagen wurde die Problematik einer europäischen Sicherheitskonferenz aufgezeigt, ein Ueberblick über die Reaktionen der europäischen Länder und der Vereinigten Staaten auf den Budapester Appell der Warschauer Pakt-Staaten gegeben sowie die Definition der vorläufigen schweizerischen Stellungnahme zu diesem Konferenzprojekt festgelegt. Im Beschluss des Bundesrates vom 9. Juli 1969 wurde das EPD beauftragt, die ungarische Regierung, welche den osteuropäischen Appell offiziell übermittelt hatte, entsprechend zu unterrichten und gleichzeitig die finnische Regierung wissen zu lassen, ihrem Vorschlag zur Einberufung der Konferenz nach Helsinki stehe die Schweiz wohlwollend gegenüber. Das EPD wurde zudem ermächtigt, notwendigenfalls zum gegebenen Zeitpunkt eine Arbeitsgruppe zu konstituieren, um in Sachen europäische Sicherheitskonferenz die schweizerischen Desiderata abzuklären.

2. Die Prager Erklärung vom 31. Oktober, diesmal offiziell verbreitet von der tschechoslowakischen Regierung, und die jüngste Moskauer Verlautbarung vom 4. Dezember der osteuropäischen Staatengruppe sowie die einen Tag später veröffentlichte Erklärung der Nordatlantikpakt-Mitglieder rechtfertigen es, erneut eine Zwischenbilanz über das weitere Schicksal der Initiative zugunsten einer europäischen Sicherheitskonferenz zu ziehen. Zu berücksichtigen



bleibt dabei von den seit letzten Sommer eingetretenen Ereignissen namentlich die Bildung der Regierung Brandt/Scheel nach den westdeutschen Bundestagswahlen von Ende September sowie die "Normalisierung" der Lage in der Tschechoslowakei.

Wertvolle Aufschlüsse über die Haltung Jugoslawiens, Polens, Finnlands und Schwedens vermittelten uns die in diesen Ländern seit letzten Sommer erfolgten persönlichen Kontakte von Herrn Bundesrat Spühler und Herrn Botschafter Micheli. Diese Informationen ergänzten jene, die der Departementschef anlässlich seiner Gespräche mit dem schwedischen Ministerpräsidenten, dem österreichischen Aussenminister und den führenden Politikern Rumäniens in der ersten Hälfte dieses Jahres erhalten hat.

3. An der eigentlichen Problematik der erörterten Konferenzidee hat sich seit unserem Antrag an den Bundesrat nichts Wesentliches geändert. Einerseits sollen Probleme - in deren Mittelpunkt die Deutschlandfrage - einer Lösung entgegengeführt werden, die zur Hauptsache ihren Ursprung im Zweiten Weltkrieg haben: dies wäre Aufgabe einer Friedenskonferenz. Andererseits besteht die Absicht, in der heutigen prekären Situation Europas mit ihren ungelösten Friedensproblemen wenigstens einen modus vivendi zu finden, der den europäischen Staaten auch Sicherheit böte: dies wäre Aufgabe einer Sicherheitskonferenz. Der eine und der andere Aspekt sind kaum säuberlich voneinander zu trennen. So scheint sich die Ueberzeugung durchzusetzen, dass zunächst schrittweise Lösungen für einen gesamteuropäischen modus vivendi gesucht werden müssten, der nicht nur allen europäischen Staaten vermehrte Sicherheit gewährleisten, sondern der zugleich den Weg bereiten würde für eine eigentliche Friedensordnung in Europa.

Offenbar können nämlich selbst dann, wenn bloss begrenzte Themen wie gegenseitiger Gewaltverzicht, vorläufige Abrüstungsmassnahmen und Zusammenarbeit auf den Gebieten des Handels, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Kultur zur Diskussion stehen, die in der Folge des letzten Weltkonflikts entstandenen Probleme

nicht völlig umgangen werden. Herrschendes Misstrauen macht es den Regierungen schwer, auch hinter begrenzten Lösungsvorschlägen der Gegenparteien nicht versteckte Absichten zu vermuten, die zur Erfüllung einseitiger Forderungen darüber hinaus zielen. Gerade die westeuropäischen Länder sind deshalb der Auffassung, die Absichten des Ostens müssten vor dem Beginn von Verhandlungen auf verschiedenen Gebieten in bilateralem und multilateralem Rahmen getestet werden.

Die Schlussfolgerung drängt sich deshalb auf, dass die europäischen Staaten auf der Suche nach einem besseren Frieden und nach vermehrter Sicherheit, die nicht ausschliesslich auf der Konfrontation von zwei feindlichen Militärblöcken beruhen würde, vor sehr grossen Schwierigkeiten stehen, die sie schwerlich in kurzer Zeit und in einer einzigen Konferenz überwinden werden.

Es ist somit aller Voraussicht nach mit einer langen Dauer der Konferenzvorbereitung zu rechnen, mit einer Vorbereitung, die ein günstiges Klima unter den künftigen Konferenzteilnehmern zu schaffen, d.h. in erster Linie das Misstrauen abzubauen hätte, das im Westen - trotz aller östlichen Normalisierungsbemühungen seit den tschechoslowakischen Ereignissen vom 21. August 1968 - herrscht.

Eine bedeutsame Rolle kommt dabei den beiden Supermächten zu sowohl in der weiteren Entwicklung ihres gegenseitigen Verhältnisses wie im Verhältnis zu ihren jeweiligen Verbündeten. Die Stellungnahmen und Vorschläge des Warschauer Pakts und der NATO sind das Resultat von Kompromissen; sie deuten auf Divergenzen nicht nur im westlichen, sondern auch im östlichen Lager, die es zu berücksichtigen gilt.

4. Der osteuropäische Vorschlag, das Datum einer europäischen Sicherheitskonferenz in der ersten Hälfte des nächsten Jahres festzusetzen, ist im Westen von Anfang an auf Skepsis gestossen. Besonders ausgeprägt ist die Zurückhaltung Washingtons. Nach der jüngsten NATO-Tagung in Brüssel wird mit einem späteren Zeitpunkt

gerechnet werden müssen, der nach optimistischer Auffassung einiger westeuropäischer Länder frühestens Ende 1970, Anfang 1971 angesetzt werden könnte.

Hinter dem unrealistischen Datumsvorschlag des Ostens vermuteten westliche Regierungen taktisch-propagandistische Gründe Moskaus, eine Vermutung, die aufgrund unserer Informationen aus Prag ihre Bestätigung fand. Immerhin haben unsere Gespräche auf hoher Ebene in Rumänien und Polen, aber auch in Jugoslawien ergeben, dass es einem dringenden Anliegen gerade der osteuropäischen Länder entspricht, die Einberufung einer Konferenz trotz notwendiger sorgfältiger Vorbereitung nicht allzulange hinauszuzögern. Rumänien und Polen erachten heute die allgemeine politische Lage für günstig, das Datum des Treffens möglichst bald anzusetzen. Diese Länder des Warschauer Pakts, zu denen noch Ungarn zu zählen wäre, versprechen sich von einer baldigen Konferenz wenigstens konkrete Teilresultate, die ihre Bewegungsfreiheit und Manövrierfähigkeit innerhalb und zwischen den Blöcken etwas vergrößern würde.

5. In der Frage des Teilnehmerkreises fordert der Westen die Beteiligung der Vereinigten Staaten und Kanadas. Die UdSSR scheint eine Teilnahme der nordamerikanischen Länder grundsätzlich nicht mehr abzulehnen. Der Kreml knüpft jedoch daran den Vorbehalt, ein Entscheid darüber sei Sache aller europäischen Länder, und zudem die Bedingung, die Bundesrepublik und die DDR müssten gleichberechtigt zur Konferenz zugelassen werden.

6. Finnlands Vorschlag, Helsinki als Konferenzort in Aussicht zu nehmen, ist allgemein mit Wohlwollen zur Kenntnis genommen worden. Die finnische Regierung wird erst nach Eintreffen einer positiven amerikanischen Antwort, die sie für die Verwirklichung ihres Vorschlags notwendig hält, über das Echo auf ihre Initiative orientieren. Wie wir von amerikanischer Seite durch unsere Botschaft in Helsinki wissen, werden die Möglichkeiten der fin-

nischen Hauptstadt zur Beherbergung einer europäischen Sicherheitskonferenz aufgrund der Erfahrungen während der SALT-Gespräche als ungenügend beurteilt. Dies entspricht auch der Auffassung anderer Länder. Es wäre deshalb möglich, dass in Helsinki lediglich eine mehr oder weniger zeremonielle Eröffnungskonferenz stattfinden würde und dass die Fortsetzung der eigentlichen Konferenz und die darauf folgenden Treffen an einen andern Ort verlegt werden müssten.

7. Weder über den einzuschlagenden Weg zur Konferenz und noch weniger über deren Traktandenliste bestehen in Ost und West übereinstimmende Auffassungen. Ineins mit ihrer Prager Erklärung unterbreiteten die Warschauer Pakt-Staaten zwei Vereinbarungsentwürfe über gegenseitigen Gewaltverzicht und Zusammenarbeit auf den Gebieten des Handels, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik. Angeblich wollen sie damit zwei begrenzte Konferenztraktanden zur Diskussion unterbreiten, über die ohne allzu grosse Schwierigkeiten eine Einigung erzielt werden könne. Bei näherer Betrachtung dieser Texte wurde jedoch im Westen festgestellt, dass im Gewaltverzichtsentwurf das schwierigste Problem, nämlich die Deutschlandfrage, angeschnitten wird und die Breschnew-Doktrin sanktioniert werden soll. Ferner fehlen im Entwurf über eine europäische Zusammenarbeit die kulturellen Beziehungen. Hinzu kommt, dass im Unterschied zum Budapester Appell im Prager Appell die bilateralen Kontakte für die Vorbereitung der Konferenz zwar erwähnt, jedoch im gleichen Atemzuge durch den Vorschlag eines frühen Konferenzdatums wieder sehr relativiert werden. Die ost-europäischen Absichten sind auch durch die jüngste Moskauer Erklärung nicht klarer geworden. Erneut scheint hier vor allem die Festlegung des status quo für Moskau das vordringliche Anliegen zu sein. Ähnliche Interpretationsprobleme bieten die verschiedenen Verlautbarungen des Warschauer Pakts etwa in bezug auf mögliche Abrüstungsmassnahmen, auf welche namentlich Polen grosses Gewicht zu legen scheint, ohne im eigenen Lager von seiten der UdSSR auf Unter-

- 6 -

stützung zu stossen.

Gerade aber Abrüstungsmassnahmen werden in der NATO-Erklärung vom 5. Dezember besonders hervorgehoben. Erneuert werden darin die 1968 in Reykjavik und 1969 in Washington bekräftigten Vorschläge für gegenseitige und ausgewogene Truppenverminderungen, welche die Sowjetunion in absehbarer Zeit für nicht opportun hält. Die NATO-Länder wollen jedoch die diesbezüglichen Studien weiter vorantreiben, wobei in den geplanten Abkommensentwürfen die Frage der Kontrolle und andere Sicherheitsvorkehrungen ebenfalls berücksichtigt werden sollen.

Frankreich hat sich von diesen Plänen distanziert und die entsprechenden Paragraphen der NATO-Erklärung nicht unterzeichnet. Paris ist der Auffassung, dass es sich beim Thema der Truppenverminderungen um keinen geeigneten Verhandlungsgegenstand für eine europäische Konferenz handle, die nicht ausschliesslich zwischen zwei Blöcken, sondern zwischen allen interessierten Ländern Europas stattfinden müsse.

Tatsächlich ist auch die NATO-Erklärung ein Kompromiss verschiedener Auffassungen. Für die Vorbereitung einer Konferenz wird auch den bilateralen Kontakten das Wort geredet. Namentlich die Bundesrepublik wird ermutigt, ihre Bemühungen um bilaterale Gespräche und Gewaltverzichtvereinbarungen mit der Sowjetunion, Polen und anderen osteuropäischen Ländern sowie um einen modus vivendi mit der DDR fortzusetzen.

In der NATO-Erklärung werden ausser Fortschritten in diesen bilateralen Kontakten auch die Antworten der Sowjetunion und ihrer osteuropäischen Partner auf andere Vorschläge als Testfälle für deren gute Absichten bezeichnet, darunter namentlich die sowjetische Haltung gegenüber der Berlin-Initiative der drei westlichen Alliierten.

Die NATO-Minister haben ihrer Auffassung über eine "frühzeitige und sorgfältige Vorbereitung der Konferenz" mit folgendem Passus ihrer Erklärung deutlichen Ausdruck gegeben:

"Sie(die Minister) sind der Auffassung, dass Fortschritte in den bilateralen und multilateralen Gesprächen und Verhandlungen, die bereits begonnen haben oder in Kürze beginnen könnten und die sich auf fundamentale Probleme der europäischen Sicherheit beziehen, als Teil eines umfassenden Lösungsversuchs einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der politischen Atmosphäre in Europa darstellen würden. Fortschritte in diesem Gespräch und Verhandlungen würden dazu beitragen, den Erfolg einer etwaigen späteren Konferenz zu gewährleisten, an der die nordamerikanischen Allianzpartner selbstverständlich teilnehmen würden und auf der über wesentliche Probleme der Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa zu sprechen und zu verhandeln wäre."

Die NATO-Mitglieder haben zwar ihren Wunsch nach einem Dialog mit dem Osten im Interesse einer europäischen Sicherheitskonferenz unter anderem durch die Aufnahme eines Zitats aus der Moskauer Erklärung der Warschauer Pakt-Staaten unterstrichen. Sie haben aber ebenso deutlich zu verstehen gegeben, dass sie - wie sich Staatssekretär Rogers ausdrückte - nicht bereit sind, "to hold a conference for a conference's sake". Sie sind gegen eine Konferenz, welche - bis zum Beweis des Gegenteils - nach sowjetischem Willen lediglich den status quo in Europa ratifizieren soll.

8. Die Haltung der neutralen Länder zum Konferenzvorschlag ist im wesentlichen jene geblieben, die in unserem Antrag an den Bundesrat umschrieben wurde. Eine gewisse Aktivität entwickelte insbesondere Oesterreich, während Finnland sich nach seiner Einladung etwa in Sachen Traktandenliste sehr zurückhaltend zeigte. In den grossen Linien stimmt die österreichische und die schwedische Haltung mit der schweizerischen im bisherigen Gang der Dinge überein. In diesem Zusammenhang verdient die gegenwärtige Propaganda-Aktion Moskas Beachtung, in der die bedeutsame Rolle hervorgehoben wird, welche die neutralen Länder für das Zustandekommen einer europäischen Sicherheitskonferenz angeblich spielen könnten.

Dokumentation:

- a) Zwei anlässlich der Prager Konsultation vom 30./31. Oktober 1969 von den Warschauer Pakt-Mächten vorbereitete und als vertraulich bezeichnete Entwürfe für Vereinbarungen auf dem Gebiete des Gewaltverzichts, bzw. der Entwicklung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen etc. vgl. Beilagen
- b) Communiqué der Moskauer Gipfelkonferenz vom 4. Dezember 1969, vgl. Beilage
- c) Schlusscommuniqué der NATO-Konferenz, vgl. NZZ/I, 715 vom 8.12.1969
- d) Dazugehörige Erklärung, vgl. NZZ/II, 716 vom 8.12.1969

II.

1. Die offizielle Haltung der Schweiz nach dem Budapester Appell und dem finnischen Vorschlag wurde wie folgt definiert (gemäss dem erwähnten BRB vom 9. Juli 1969):

- grundsätzliches Interesse an der Konferenz,
- sorgfältige Vorbereitung, vor allem für Bereinigung der Verhandlungsziele und Aufstellung der Traktandenliste,
- Beteiligung aller interessierten europäischen Staaten sowie der USA und Kanadas,
- wohlwollende Haltung gegenüber Vorschlag zugunsten Einberufung der Konferenz nach Helsinki,
- neutralitätsbedingte Vorbehalte verbieten es der Schweiz, an der Regelung von Fragen teilzunehmen, die ihren Ursprung im Zweiten Weltkrieg haben, in den unser Land nicht verwickelt war.
- Bestellung einer Arbeitsgruppe.

In seither erfolgten Aeusserungen des Departementschefs wurde darüber hinaus noch betont, dass von der Konferenz die uneingeschränkte Anerkennung der Souveränität aller Länder, bzw. des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines jeden Staates gefordert werden müsste.

2. Wenn auch durch die Stellungnahme der NATO-Staaten die Abhaltung der vom Warschauer Pakt vorgeschlagenen Sicherheitskonferenz eher in die Ferne gerückt wird, dürfte doch der bilaterale und multilaterale Gedankenaustausch zur aufgeworfenen Frage intensiv weitergeführt und immer detaillierter werden. Nachdem die Schweiz sich nicht desinteressieren kann, scheint es angezeigt zu versuchen, die schweizerische Haltung über die unter Ziffer 1 hievon erwähnten Punkte hinaus zu präzisieren und zu ergründen, wie die schweizerische Mitwirkung an der im Gange befindlichen Auseinandersetzung und an einer später eventuell stattfindenden Sicherheitskonferenz gestaltet werden könnte. Es erscheint daher zweckmässig, nunmehr die Arbeitsgruppe zu bestellen, entsprechend der Ermächtigung durch den Bundesrat.

Zunächst wäre die Frage zu klären, ob genügend Anhaltspunkte vorliegen, um schon heute eine interdepartementale Expertengruppe zu konstituieren, oder ob es vorläufig genügt, eine Arbeitsgruppe des EPD als Kern zu bilden, der später Vertreter anderer Departemente beitreten würden (EMD für Abrüstungsfragen, Handelsabteilung für Handels- und Wirtschaftsverkehr, Inneres für Probleme der wissenschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit).

In materieller Hinsicht könnten in nächster Zeit folgende Fragen geprüft werden:

- a) Sollen die bilateralen Kontakte fortgeführt, bzw. intensiviert werden? In welchen Ländern und auf welcher Ebene?
- b) Welche multilateralen Kontakte im Rahmen von Organisationen (Europarat, CEE) oder unter den neutralen Staaten verdienen unser Interesse?
- c) Welche Haltung soll zu den bisher gemachten östlichen und westlichen Vorschlägen eingenommen werden (Gewaltverzicht, Zusammenarbeit, Abrüstungsmassnahmen, Umweltsprobleme, Ozeanographie)?
- d) Soll die Schweiz mit eigenen Vorschlägen hervortreten? Welcher Art und in welcher Form?
- e) Welche Haltung drängt sich auf im Falle einer Beteiligung der DDR?
- f) Welches sind die Probleme, die ihren Ursprung im Zweiten Weltkrieg haben (wie Grenzfragen, Anerkennung der DDR, Berlin) und an deren Erörterung und Lösung sich die Schweiz nicht beteiligen kann?
- g) Soll für Genf als möglichen Konferenzort eine Initiative ergriffen werden, nachdem offenbar Helsinki eine längere, grössere Konferenz oder mehrere gleichzeitige Treffen nicht bewältigen kann? Wenn ja, auf welche Art und Weise?