

vertraulich

Politische Aspekte der europäischen Integration

Exposé von Herrn Bundesrat W. Spühler, Vorsteher
des Eidgenössischen Politischen Departements, vor
den gemeinsam tagenden Kommissionen für auswärtige
Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft des Stände-
rates (5. Februar 1969) und des Nationalrates
(10. Februar 1969)

Politische Aspekte der europäischen Integration

Der Umstand, dass die Kommission für Auswärtiges und die Kommission für Aussenwirtschaft sich zu einer gemeinsamen Sitzung vereinigen, um sich über das Problem der europäischen Integration im Lichte der neuesten Entwicklungen orientieren zu lassen und darüber zu beraten, lässt es angezeigt erscheinen, nicht nur die wirtschaftliche Seite, sondern ebenso sehr die politische zu beleuchten. Ich glaube auch, dass es dem Verständnis der heutigen Verhältnisse dient, wenn wir einen Rückblick werfen auf die politischen Faktoren, die zu Beginn der westeuropäischen Integrationsbemühungen wirksam waren.

I

Bei jeder derartigen Betrachtung sollten wir uns der grundlegenden Tatsache bewusst sein, dass Europa keine natürliche, in sich geschlossene geographische Einheit darstellt. Sich über die Grenzen Europas im Osten zu einigen, wird nicht leicht sein. Europa ist vielmehr eine Schöpfung der Geschichte, ein kulturelles und politisches Phänomen, dessen Wurzeln ins tiefe Mittelalter zurückreichen, in die Zeit Karls des Grossen. Das damalige Kerneuropa, umfassend die Mittelmeerländer und das heutige Zentraleuropa, hat sich dann in einem unvergleichlichen, über Jahrhunderte sich erstreckenden kolonisatorischen Siegeszug nach Osten und Westen entwickelt. Langsam und beharrlich ist es nach Osten vorgedrungen, und es hat dem heutigen Osteuropa europäische Lebensart, Gesittung und religiöse Orientierung gegeben. Der Drang nach Osten ist von Russland übernommen worden; dieses hat einen Grossteil Zentralasiens und ganz Sibirien für sich und damit auch auch für Europa gewonnen. Den grössten Erfolg europäischer Kolonisation stellt aber das Uebergreifen nach Westen, stellen die Vereinigten Staaten und Kanada dar, die politisch, sozial, wirtschaftlich

und kulturell als eine Verlängerung Europas erscheinen. Aber auch die lateinamerikanischen Länder sind geprägt von Politik und Kultur Europas, vor allem von den Eigenheiten der Strukturen der iberischen Halbinsel. So gesehen, also historisch und kulturell, erscheint die europäische Welt in einem breiten Band, das sich vorzugsweise um den nördlichen Teil unseres Planeten schlingt. Nie aber ist dieser Welt ein eigentlich europäisches Bewusstsein eigen gewesen.

Versuche zur staatlichen Einigung Europas sind im 19. und 20. Jahrhundert zweimal unternommen worden. Nicht aber im Sinne des freiwilligen Entschlusses selbständiger Staaten, sondern einer Beherrschung Europas durch eine Nation. Beide Versuche, derjenige Napoleons und der Hitlers, dauerten solange, als Krieg geführt wurde. Die Niederlage im Kriege war auch der Zusammenbruch dieser Art von politischer Einigung.

Ansätze zu europäischer Besinnung bildeten sich im letzten Jahrhundert jeweilen nach geistigen und politischen Krisen, nach Kriegen und Revolutionen. Erstmals in seiner politischen Kraft, seinem konkreten geistigen Gehalt und seiner relativen Massenwirkung war der Aufbruch des europäischen Gedankens nach dem zweiten Weltkrieg. Das aufwühlende Kriegserlebnis, das Angeviesensein auf die massive Hilfe der Vereinigten Staaten von Amerika und die aggressive Europapolitik Stalins haben das Erdreich für Ideen und Pläne zur Einigung Europas gelockert.

Während die Sowjetunion in der politischen Verständigung und wirtschaftlichen Stärkung Westeuropas von jeher eine Gefährdung ihrer eigenen Machtposition besonders im europäischen Osten erblickte, passte diese politische und wirtschaftliche Einigung in das Konzept der amerikanischen Politik. In seiner historischen Rede vom 5. Juni 1947 hat der damalige amerikanische Staatssekretär George Marshall die europäischen Länder auf den Weg der Gemeinsamkeit des Wiederaufbaues, auf die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der wirtschaftlichen Zusammenarbeit verwiesen. Er erklärte: "Es wäre nicht gut und nicht zweckmässig, wenn die Regierung der USA daran ginge, einseitig und von sich aus ein Programm auszuarbeiten, um die europäische Wirtschaft wieder auf die Beine zu stellen. Das ist die eigene

Angelegenheit der Europäer." Die USA haben von Anfang an die europäische Integration aus politischen, wirtschaftlichen und auch ideellen Gründen gefördert. Im Nordatlantikpakt, in der NATO und der EWG sahen sie später die Instrumente dazu.

Politisch ist der Einigungsprozess von Anfang an und völlig unter dem Imperativ gestanden, Deutschland in einer institutionellen Verflechtung der europäischen Staaten zu binden und zu zähmen.

Dieser Gedanke war schon einem Vorboten der westeuropäischen Integration, nämlich dem Föderationsplan des französischen Aussenministers Briand vom Jahre 1929, zu Gevatter gestanden, und kurz nach Beginn des Weltkrieges (17.10.1939) hatte ihn der Franzose Léon Blum in folgende Worte gekleidet: "Die Lösungen, an die wir Sozialisten denken, sind jene, die die Eingliederung Deutschlands in eine europäische Organisation zur Folge hätten - eine Organisation, die von sich aus sichere Gewähr gegen die Rückkehr von Gewaltanschlägen bieten und aus sich heraus die Elemente einer echten Sicherheit und eines dauerhaften Friedens schaffen würde."

Ein typischer Ausdruck dieses Strebens war der Schuman-Plan vom Mai 1950.

Frankreich hatte nach seiner Befreiung gehofft, dass das am Kriege schuldige Deutschland für längere Zeit unter Vormundschaft gestellt und sein industrielles Potential eingeschränkt werde. Die zunehmende Spannung zwischen der Sowjetunion und den Westmächten, die Intensivierung des Kalten Krieges führten zur wirtschaftlichen und politischen Wiederaufrichtung Westdeutschlands. Anfangs 1950 begann man vor allem in den USA von der Heranziehung der militärischen Reserven Westdeutschlands, ja von der deutschen Wiederaufrüstung zu sprechen. Für Frankreich wurde es offensichtlich, dass Deutschland nicht mehr in einer inferioren Stellung gehalten werden konnte und dass die französische Kontrolle der Ruhr und die Zugehörigkeit des Saargebietes zu Frankreich immer schwieriger wurden. Die Ruhr war nicht nur in den Augen der Franzosen das Arsenal der deutschen Wehrmacht. Wenn sie nicht

mehr einseitig kontrolliert werden konnte, so sollte sie in Zusammenarbeit von Deutschland und Frankreich gemeinsam verwaltet werden; Kohle und Stahl als Grundstoff der Rüstung sollten dem nationalen deutschen Einfluss entzogen werden. Der Gedanke, durch Schaffung einer Art übernationaler Regierung, der sogenannten "Hohen Behörde", die Verwendung von Kohle und Stahl zu einer gegeneinander gerichteten Rüstungsproduktion zu verhindern, führte 1952 zur Gründung der "Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl", der sogenannten Montanunion.

Auch das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), das auf einem Plan des französischen Ministerpräsidenten Pleven vom Oktober 1950 fusste, hatte einen sehr ähnlichen Grundzug: um die Bedenken der Nachbarn Deutschland gegenüber dem von den Amerikanern geforderten Einbezug der Bundesrepublik als gleichberechtigtes Glied in das Verteidigungssystem des Westens zu überwinden, sollten die Streitkräfte, insbesondere natürlich die deutschen Streitkräfte, im europäischen Rahmen integriert werden. Dieses Projekt ist dann aber einer heterogenen französischen Opposition im August 1954 zum Opfer gefallen. Kurz zuvor hatte Frankreich auch das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) zurückgewiesen.

Die Hauptgedanken der EVG und der EPG blieben indessen nicht unfruchtbar. Genau neun Monate nach dem Scheitern der EVG einigten sich die Aussenminister der Sechs in Messina auf Integrationsziele im Bereiche der Wirtschaft und der Atomenergie, und sie beschlossen, die Arbeiten zur Gründung einer Zollunion und einer Organisation für die Entwicklung und Nutzung der nuklearen Energie voranzutreiben. Die immer engere wirtschaftliche Zusammenarbeit sollte somit Motor und Wegbereiter für die später zu vollziehende politische Einigung werden. Anfang 1957 wurden der "Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft" (EWG) und der "Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Atomenergie" (EURATOM) abgeschlossen. Beide Verträge traten am 1. Januar 1958 inkraft.

Entscheidend und bedeutsam für den Verlauf der westeuropäischen Integration war somit der Wille bzw. die Bereitschaft Frankreichs, das Deutschland-Problem institutionell zu bewältigen und

hiefür gewisse Integrationsformen der Supranationalität in Kauf zu nehmen; für das Frankreich der IV. Republik, das die Integrationsidee in den Plänen Monnets selber entscheidend entwickelt hatte, waren die Kriegserfahrungen mit Deutschland wegleitend. Das Deutschland Adenauers - und dies ist ein weiterer bedeutsamer Faktor - kam dieser Integrationspolitik gerne und weit entgegen, weil sich ihm die Teilnahme am europäischen Zusammenschluss als ein natürlicher Ausweg aus der Hoffnungslosigkeit bot, die das nationalsozialistische Fiasko bewirkt hatte.

Der Vollständigkeit halber sei auch erwähnt, dass sich Italien damals in einer ähnlichen Lage wie Deutschland befand; auch es suchte nach der Isolierung im Achsenbündnis den Anschluss im grösseren Rahmen. Die Benelux-Staaten schliesslich hatten im Kriege die bittere Erfahrung des Fehlschlags ihrer Neutralitätspolitik gemacht; sie wollten nicht wieder isoliert werden und sahen nun ihre eigenen Interessen in den vorgeschlagenen Integrationsformeln recht gut aufgehoben.

Ein weiterer, bedeutsamer Faktor, auf den ich hier noch näher eintreten möchte, bestand seit je im Verhalten Grossbritanniens. Wir sind uns heute gewohnt, Churchill als den Vater des Europagedankens zu betrachten; im Juni 1940 hatte seine Regierung eine enge, "unauflösliche" Union zwischen Frankreich und Grossbritannien vorgeschlagen, und in diversen Kriegs- und Nachkriegsreden, insbesondere in seiner Zürcher Rede vom 19. September 1946, hatte Churchill zur Einigung Europas aufgerufen. In seinen Memoiren gibt Churchill indessen freimütig zu erkennen, dass er instinktiv gegen die Idee einer britisch-französischen Union gewesen sei; er habe ihr dann aber zugestimmt, da sie ohnehin nur dem Zweck gedient habe, "to keep the French going", die Franzosen bei der Stange zu halten. In seiner beschwörenden Zürcher Rede, mit welcher er die europäischen Völker aufrief, die "europäische Familie in einem regionalen System" wiederherzustellen, sah Churchill Grossbritannien gleichsam ausserhalb Europas: der erste Schritt zur europäischen Einigung müsse eine engere Partnerschaft zwischen Deutschland und Frankreich sein, Grossbritannien,

das britische Commonwealth, Amerika und auch die Sowjetunion sollten dem neuen Europa als wohlwollende Freunde gegenüberstehen und ihm zu seinem Lebensrecht verhelfen.

Grossbritannien ist denn auch dem Einigungswerk im Rahmen der Integration ferngeblieben. Die Gründe hiefür sind mannigfacher Art: special relationship mit Amerika, Rücksicht auf das Commonwealth, insularer Isolationismus, starke und traditionelle Hemmungen, an eine übernationale Körperschaft Souveränität abzugeben usw. Andererseits waren Frankreich und teilweise auch Deutschland offenbar bestrebt, Grossbritannien von der europäischen Einigung fernzuhalten oder ihm jedenfalls keine entscheidende Rolle einzuräumen.

Aufschlussreich sind in dieser Beziehung bereits die Vorgänge um den Schuman-Plan im Jahre 1950. Die französische Regierung hatte Bonn konsultiert und Washington kurz vor Veröffentlichung des Planes informiert, den britischen Botschafter in Paris jedoch erst zehn Minuten vor der Pressekonferenz Schumans zusammen mit andern Diplomaten ins Bild gesetzt. Die britische Regierung reagierte auf diese Behandlung verständlicherweise leicht pikiert. Den Plan verwarf sie ohne weitere Analyse, weil sie im Einklang mit den politischen Parteien und allen Kreisen der öffentlichen Meinung jegliche Einbusse an Souveränität zugunsten einer europäischen Institution ablehnte. Der Schatzkanzler der Labour-Regierung, Sir Stafford Cripps, erklärte im Unterhaus: "Nach unserer Auffassung ist die Teilnahme an einer auf Westeuropa beschränkten politischen Föderation weder mit unseren Commonwealth-Bindungen noch mit unseren Verpflichtungen als Mitglied der weiteren atlantischen Gemeinschaft oder als Weltmacht vereinbar". Und Churchill gab als Führer der konservativen Partei fast wörtlich übereinstimmend zu verstehen: "In unserer Lage als Mittelpunkt des britischen Empire und Commonwealth und bei unserer brüderlichen Verbundenheit mit den Vereinigten Staaten in der englischsprechenden Welt können wir volle Mitgliedschaft in einem föderalen System von Europa nicht akzeptieren." So blieb Grossbritannien, das ausser den heutigen Sechs als einziges Land zur Teilnahme eingeladen worden war, der vorbereitenden Konferenz in Paris fern.

In der Folge wurde Grossbritannien auch zu den vorbereitenden Arbeiten für die EVG, die EPG und die EWG eingeladen. In der Resolution von Messina nannten die Aussenminister der Sechs wiederum nur Grossbritannien, indem sie erklärten: "Die Regierung Grossbritanniens, das Mitgliedstaat der westeuropäischen Union und assoziiertes Mitglied der Montanunion ist, wird eingeladen, sich an diesen Arbeiten zu beteiligen." Grossbritannien blieb jedoch seinen Prinzipien treu und wies alle diese Einladungen ab. Die westeuropäische Teilintegration vollzog sich somit ohne das Inselreich.

Dass die Neutralen in dieses hochpolitische Ringen der Fünfzigerjahre nicht eingreifen konnten, ohne ihre Neutralität zum vornherein aufzugeben, war jedermann einleuchtend. Die skandinavischen Staaten ihrerseits, die seit jeher stark nach Grossbritannien orientiert sind und überdies ähnliche innenpolitische Hemmungen gegenüber einer Preisgabe von Souveränität haben, blieben der Integration ebenfalls fern.

Es lag mir daran, diese Zusammenhänge in einiger Breite darzulegen, um zu zeigen, wie sehr die Integration der Sechs eine Auseinandersetzung zwischen Frankreich und Deutschland sowie eine Auseinandersetzung dieser beiden Staaten mit Grossbritannien war. Italien und namentlich die Benelux haben zu diesem Problem zwar erhebliche intellektuelle und moralische Beiträge geleistet; doch ihre effektive Rolle war und blieb sekundärer Natur.

Auch die weitere Entwicklung war im Grunde genommen eine Auseinandersetzung zwischen den drei grossen westeuropäischen Staaten. Ich erinnere an die Bemühungen der Jahre 1957/58, eine grosse Freihandelszone zu schaffen, welche die EWG und die anderen Mitglieder der OECE umfasst hätte; diese Arbeiten wurden unter der Leitung des Engländers Maudling durchgeführt und am 14. November 1958 von Frankreich abgelehnt.

Ich erinnere ferner an das Beitritts-gesuch Grossbritanniens an die EWG vom 31. Juli 1961, dem bekanntlich Beitritts- oder Assoziationsgesuche der anderen EFTA-Partner folgten; sie alle

scheiterten am Veto de Gaulles vom 14. Januar 1963. Damals war das Veto zum mindesten im Prinzip auch von Bundeskanzler Adenauer gebilligt worden. Jedenfalls hatte unsere Botschaft in Paris über eine Zusammenkunft de Gaulle/Adenauer im Juni 1962 aus sicherer Quelle berichtet: "Après l'euphorie de la visite de M. Macmillan, le 2 juin, (fausse interprétation de la courtoisie lors des visites officielles), le Général et le Chancelier ont constaté que leurs vues concordent à ne pas souhaiter l'adhésion du Royaume-Uni au Marché Commun... Ils ne désespèrent pas que des motifs d'évincer en commun le Royaume-Uni ne se présentent encore." Im übrigen entsprang das Veto des Generals wohl nicht so sehr der Sorge um die Gefährdung der bisher erreichten europäischen Einheit, als viel mehr einem Missbehagen über die Entwicklung innerhalb der Atlantischen Allianz und der westlichen Rüstungspolitik, Seine Forderung, in der NATO mit Grossbritannien und den USA gleichgestellt zu werden, hatte weder in London noch in Washington das gewünschte Echo gefunden. So war es denn in jenem Winter der Kuba-Krise und nach dem Abschluss des amerikanisch-britischen Abkommens über eine engere rüstungspolitische Zusammenarbeit begreiflich, dass Frankreich seinen letzten Trumpf, nämlich die Führerstellung im kontinentalen Europa, nicht aus der Hand geben wollte und dass es den Beitritt Grossbritanniens zur EWG aus derartigen Ueberlegungen heraus zurückwies.

Das gleiche Schicksal wie der Versuch der Regierung Macmillan erfuhr dann auch die Initiative der Regierung Wilson vom 10. November 1966/11. Mai 1967. Zwar hatte de Gaulle mit dem sogenannten Luxemburger-Kompromiss vom 18. Januar 1966 erreicht, dass das Herzstück der EWG, nämlich die Supranationalität, aufs Eis gelegt wurde. Insofern wären jedenfalls die Methoden zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, wie sie gegenwärtig von den Sechs gepflegt werden, und die diesbezüglichen Ansichten Grossbritanniens, das sich zwar zum Rom-Vertrag, aber nie ausdrücklich zur Supranationalität bekannte, nicht mehr unvereinbar gewesen. Aber wie sich schon beim Versuch von 1962/63 erwiesen hatte, war es nicht die Verschiedenartigkeit der Methoden, sondern die Unterschiedlichkeit der Ziele und Absichten, die ein unüberwindliches Hindernis für den Beitritt

-Grossbritanniens zur EWG bildete. Was sich de Gaulle als Ziel gesetzt hat und als europäische Politik vorstellt, hat er wiederholt deutlich ausgesprochen: Konstituierung Europas als einer "dritten Kraft", die von den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion unabhängig wäre und sich letztlich "vom Atlantik bis zum Ural" erstrecken würde. Die amerikanische Macht auf dem europäischen Kontinent, und zwar sowohl die militärische wie die wirtschaftliche, sollte im Sinne einer "Entsatellisierung" Europas aufgehoben werden; zurück bliebe höchstens noch ein gewisser indirekter nuklear-strategischer Schutz im Rahmen einer losen Atlantischen Allianz. Die primäre nukleare Garantiemacht Westeuropas jedoch wäre Frankreich, und Deutschland bliebe "denuklearisiert".

Die Gewinnung und Sicherung einer Vormachtstellung auf dem europäischen Kontinent ist die Grundlage der gaullistischen Politik schlechthin und die Erklärung für jede aussenpolitische Haltung und Stellungnahme wem gegenüber und wann immer diese erfolgt. Der Weg zur Erweiterung der EWG bleibt deshalb durch den Willen Frankreichs nach wie vor gesperrt. Mit dieser Tatsache muss noch auf Jahre hinaus gerechnet werden. Die Phase der politischen Einigung als Folge der wirtschaftlichen hat für unabsehbare Zeit noch gar nicht begonnen. Darin ändern auch die zahlreichen Pläne und Ideen für Zwischen- und Uebergangslösungen, mit denen die Integrationsdiskussion gegenwärtig in Gang gehalten wird, nichts. Diese Vorschläge und Ideen bewegen sich hauptsächlich auf wirtschaftlichem Boden. Vom Spezialfall der Kennedy-Runde abgesehen, haben diese gesamteuropäisch bzw. für Westeuropa als Gesamtheit bisher zu keinem Erfolg geführt. Sie sind aber wichtig genug, auch von uns aufs genaueste darnach geprüft zu werden, ob wir darin Möglichkeiten zur Mitwirkung in der europäischen Zusammenarbeit und der Schaffung eines möglichst grossen und freien europäischen Marktes sehen können.

Soweit die Schweiz eine politische Option gegenüber der EWG zu treffen hat, richtet sie sich nach den Grundelementen unserer staatlichen Existenz. Die Politik der immerwährenden Neutralität hat der Schweiz verboten, zu den Gründungsmitgliedern der EWG zu gehören. Die Zielsetzung des Vertragswerkes, auch wenn es in wirtschaftlichem

- 10 -

Gewande auftrat, war eindeutig politischer Art. Die politische Profilierung ergab sich auch daraus, dass alle Mitgliedstaaten zugleich der NATO und der WEU angehören und die EWG in einem weiteren Sinne als Pfeiler der westlichen Allianz betrachtet werden konnte.

Es gehört zu den tiefverwurzelten Erfahrungen der Schweizer, unsere Politik der Unabhängigkeit und Neutralität am ehesten gewahrt zu sehen, je grösser und weiter der Zusammenhang ist, in dem das europäische Staatensystem den Ausgleich der in ihm wirkenden politischen Kräfte und Spannungen findet. Deshalb war es der Schweiz möglich, in dem weiten Rahmen der OECE sich so aktiv an den Bemühungen um die Schaffung einer grossen Freihandelszone zu beteiligen. Eine internationale Organisation jedoch, die eine Hegemonie-Politik verfolgt, stösst seit jeher auf deutliche Abneigung. Weil eine das gesamte Westeuropa umfassende Organisation weniger Raum für eine solche kontinentale Hegemonie-Politik lassen würde, hat unser Land nie Zweifel darüber gelassen, dass eine nähere Bindung an die EWG nur im Zusammenhang mit einer derartigen Erweiterung des gemeinsamen Marktes in Frage kommen kann. Unter dieser Voraussetzung ist auch unser Assoziationsgesuch vom 24. September 1962 zustandegekommen. Und diese Überlegungen waren massgebend für unseren Entschluss, an der Gründung der EFTA aktiv mitzuwirken. Von dieser grundsätzlichen Haltung sind wir auch seither, im Gegensatz z.B. zu einem anderen Neutrale, Oesterreich, nie abgewichen. Sie wird auch für die Zukunft Richtschnur unserer Politik bleiben müssen, wo immer sich Ansatzpunkte finden lassen, um aus der gegenwärtigen Stagnation herauszukommen.

II

Wenn wir die politischen Aspekte des europäischen Integrationsprozesses betrachten, müssen wir uns vor der verständlichen Neigung hüten, die europäischen Probleme einzig nach den Gesichtspunkten der Sechs, der Sieben oder der Dreizehn zu untersuchen und damit die Faktoren ausserhalb unseres Erdteils zu übersehen. Europa kann nicht im geschlossenen Elfenbeinturm entstehen. Europa ist nur ein Teil der Welt und leider weder der wichtigste noch der kraftgeladenste oder entschlossenste.

Sie erinnern sich vielleicht, dass ich vor zwei Jahren mit Ihnen die Hypothese untersuchte, die damals als die wahrscheinlichste erschien: diejenige der Entspannung, einer Annäherung zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten. Es hatte damals den Anschein, als hätten die NATO und der Warschauer Pakt eine gewisse Aushöhlung erfahren, als würden die Fragen der Verteidigung ihren Vorrang verlieren und das Schwergewicht sich auf die wirtschaftlichen Angelegenheiten verlagern. Wir sahen eine Atmosphäre entstehen, die einem sachlich zweckmässigen Herangehen an die Probleme der kontinentalen Entwicklung und Organisation günstig gewesen wäre. Mit der Verschärfung des Vietnamkrieges und auch infolge der Unbeweglichkeit der Sowjets trübte sich diese Atmosphäre allmählich. Die Logik der Entwicklung liess aber erhoffen, dass der Kreml schliesslich begreife, welche Vorteile er aus einer Lockerung seines autoritären Systems, einer Liberalisierung seiner Methoden, einer gewissen Dezentralisation seines Machtbereiches und aus der intereuropäischen Zusammenarbeit ziehen könnte.

Sein Eingreifen in der Tschechoslowakei liess erkennen, dass die gegenwärtige Führungsgruppe dazu nicht fähig war und befürchtete, die Macht zu verlieren, wenn sie ihre Diktatur lockere. Daher der Neo-Stalinismus in der Sowjetunion und die Brejnev-Doktrin von der begrenzten Souveränität, mit der sich Moskau ein Recht des Eingreifens in allen sogenannten sozialistischen Ländern anmasst.

- 12 -

Die Besetzung der Tschechoslowakei zeigt uns, dass eine nicht provozierte militärische Intervention auch erfolgen kann, nachdem der Höhepunkt einer politischen Krise überschritten ist, nach Verhandlungen und nach dem Abschluss einer Vereinbarung -- im vorliegenden Falle nach Beendigung der sowjetischen Manöver in der Tschechoslowakei und nach Abschluss der Abkommen von Cierna und Bratislava. Der Frieden kann also gefährdet werden in einem Zeitpunkt, wo er nicht mehr bedroht erscheint. Ein solcher Fall wirft die Grundlagen der Abschreckungsstrategie um, die auf den vernunftgemässen Charakter der Bewegungen des Gegners und auf die Möglichkeit, sie vorauszusehen, abstellt. Diese Möglichkeit schwindet fast gänzlich, wenn das militärische Vorgehen auf den Kompromiss folgt, von dem angenommen wird, dass er die Krise beseitigt. Dieser neue Umstand lässt den Alpdruck des Ueberraschungsangriffs, den Komplex von Pearl Harbour erneut aufleben.

Das Ueberraschende ist, dass dies in einem System der kollektiven Führung vorkommen kann. Die Pläne eines Politbüros, in dem nicht Einhelligkeit zu herrschen schien, sind somit verborgener und unergründlicher gewesen als diejenigen eines Einzeldiktators. Welches auch die Ursachen dieser Erscheinung waren -- sie ist im August 1968 aufgetreten, und nichts gibt uns Gewähr, dass sie sich nicht später und anderswo wiederhole und ebensolche Ueberraschung hervorrufe.

Wir haben auch keinen Grund, anzunehmen, dass der Kreml auf seinen Neo-Stalinismus verzichten werde, oder zu glauben, dass bald einmal gemässigtere Elemente ans Ruder gelangen könnten. Dies ist zwar eine Möglichkeit; aber wir haben keinen Anhaltspunkt, der sie besonders wahrscheinlich macht.

Infolgedessen muss wohl für die nächsten Jahre mit dem Weiterbestehen einer autokratischen, rückschrittlichen Herrschaft gerechnet werden, die sich um so verbissener zeigt, als sie sich der Schwäche der sie rechtfertigenden Lehre bewusst ist.

Dieses in die Verteidigung gedrängte System scheint keine annexionistischen Absichten in bezug auf Westeuropa zu hegen. Dagegen hat es seinen Willen bekräftigt, seine früheren Satelliten wieder auf seine Linie zu bringen, und es ist wohl möglich, dass es auch Jugoslawien zu ihnen rechnet.

Es zeichnen sich daher zwei Gefahren ab:

- dass die Sowjetunion die Grenzen der Zone, in der sie militärisch vorgehen kann, schlecht berechnet;
- dass eine ihrer Interventionen gegen einen ihrer Satelliten eine bewaffnete Volkserhebung hervorruft, die grosse Ausmasse annimmt und möglicherweise auch anderswo Aufstände auslöst.

Im einen wie im andern Falle wäre der Friede bedenklich gefährdet.

Aber es bestehen nicht nur in Osteuropa Gefahren. Trotz den Sorgen, welche ihr der eigene Machtbereich bereitet, treibt die Sowjetunion im Nahen Osten eine "Politik der Präsenz", die zu einem Zusammenprall mit den Vereinigten Staaten führen könnte. Die Bewegungen der sowjetischen Flotte im Mittelmeer, die Stützpunkte, über die sie in Syrien und Aegypten verfügt, sowie jene, über die sie in Algerien verfügen könnte, sind ein Beweis der Schwäche Westeuropas und zugleich eine Quelle der Beunruhigung. Wenn man auch diese Gefahr nicht überschätzen sollte, so darf man sie doch nicht verneinen. Auf jeden Fall bestätigt sie, dass Moskau nicht Verzicht leistet und als Grossmacht mit weltweiten Interessen auftritt.

Die Ereignisse in der Tschechoslowakei haben die NATO neu belebt. Ihre Beschlüsse waren nicht gerade aufsehenerregend; doch handelt es sich zweifellos eher um einen Anfang als um einen Abschluss. Die Bündnisorganisation hat beschlossen, ihr Verteidigungssystem vor allem in qualitativer Hinsicht zu verbessern. Wenn die Sowjetunion imstande ist, die Ueberraschungseffekte zu steigern, so muss die NATO darauf mit um so mehr Geschmeidigkeit antworten können.

Die Mitgliedstaaten haben daher beschlossen, ihre Wehrkraft auf den von den Normen der NATO vorgesehenen Stand zu bringen - was bisher nirgends der Fall war -, sowohl was die Bestände der Streitkräfte als auch was die Ausrüstung und das Material anbetrifft. Sie werden auch die beweglichen Interventionsstreitkräfte vermehren, eine NATO-Mittelmeerflotte und ein Mittelmeer-Luftkommando schaffen. Schliesslich werden sie auch ihre finanzielle Beteiligung erhöhen.

- 14 -

Der amerikanische Vertreter bei der NATO hebt hervor, es sei das erste Mal in der Geschichte der Organisation, dass ein derartiger Aufwand zu mehr als 80 % von Europa gedeckt werde.

Westeuropa beginnt sich also wieder ernstlich mit seiner Sicherheit zu beschäftigen. Das tun auch die Vereinigten Staaten.

Aber wenn die USA auch die Rückkehr der Sowjetunion zum Stalinismus mit grösstem Misstrauen verfolgen, so haben sie dennoch über gewisse Angelegenheiten mit ihr zu verhandeln. Die wichtigste ist, zu versuchen, das nukleare Wettrüsten zu bremsen, namentlich auf dem Gebiete der Antiraketenwaffen. Ohne das Zustandekommen einer befriedigenden Vereinbarung würden die Finanzhaushalte der beiden Supermächte zusätzlich mit mehreren Milliarden Dollars belastet, ohne dass die Regeln des "Gleichgewichtes des Schreckens" geändert würden.

Die zweite Angelegenheit ist der Vertrag über die Nichtweiterverbreitung der Atomwaffen. Wenn es nicht möglich ist, ihn bald in Kraft treten zu lassen, so wird eine Zunahme der mit Kernwaffen ausgerüsteten Staaten unvermeidlich sein.

Schliesslich muss auch versucht werden, eine Lösung für den Konflikt im Nahen Osten zu finden, was ein Mindestmass von Zusammenarbeit zwischen Washington und Moskau voraussetzt.

Präsident Johnson war der Ansicht, dass solche Gespräche nötig waren, selbst wenn sie nicht auf eine wirkliche Entspannung ausmünden konnten. Der neue Präsident Nixon scheint diese Ansicht nicht zu teilen.

Nachfolgend der Text eines Telegramms, welches wir vor einigen Tagen von unserer Botschaft in Washington erhalten haben. Es stützt sich auf ein Gespräch mit einem Beamten des Weissen Hauses.

"1. In seiner ersten Pressekonferenz hat Nixon erklärt, Gespräche mit der Sowjetunion über die Beschränkung der strategischen Waffen könnten nur im Zusammenhang mit Fortschritten in den grossen weltpolitischen Fragen geführt werden. X betont, dies sei keine taktische Position des Präsidenten, sondern entspreche seiner tiefen

Ueberzeugung. Er knüpfte damit direkt an die Konzeption Eisenhowers an, wie sie dieser in seiner ersten aussenpolitischen Rede als Präsident am 16. April 1953 entwickelte. Er hatte damals erklärt, Fortschritte in der Abrüstung könnten nur erzielt werden, wenn die Sowjetunion ihren guten Willen in Taten und nicht nur in Worten beweise, z.B. mit der Unterstützung eines Waffenstillstandes in Korea und der Zustimmung zum österreichischen Staatsvertrag.

2. Wie diese Konzeption in die Praxis umgesetzt werden soll, lässt sich nach X noch nicht sagen. Es ist nicht klar, ob Nixon daran denkt, den Russen ein Verhandlungspaket vorzulegen, dessen einzelne Elemente parallel besprochen werden sollten. Ebenfalls ist noch nicht entschieden, ob die Ratifikation des Atomsperrvertrages in der gleichen Weise wie die Gespräche über die strategischen Waffen von der Haltung der Russen in andern Fragen abhängig gemacht werden solle.

3. Nixon rückt mit seiner globalen Konzeption der Beziehungen zur Sowjetunion klar von der Auffassung Johnsons ab, dass gewisse Probleme für die Vereinigten Staaten so wichtig seien, dass sie ungeachtet der Haltung der Sowjetunion in andern Fragen weiter verfolgt werden müssen. In diese Kategorie gehörten namentlich der Atomsperrvertrag und die Abrüstungsgespräche.

Kommentar: In der Haltung Washingtons gegenüber Moskau zeichnet sich somit eine ziemlich deutliche Kursänderung ab, die im übrigen auch vom Bestreben Nixons zu engeren Konsultationen mit den europäischen Alliierten mitbestimmt sein dürfte. Das Ausmass und die Auswirkungen dieser Aenderung lassen sich noch nicht im einzelnen einschätzen. Zum mindesten werden aber wohl einige Monate verstreichen, bis es zur Aufnahme von Gesprächen über strategische Waffen kommt. Ganz allgemein scheint es sich zu bestätigen, dass man wohl mit einer Tendenz zur Verhärtung der Haltung gegenüber Moskau rechnen muss. Daran dürfte auch dadurch nichts geändert werden, dass der Präsident den während des Wahlkampfes aufgestellten Grundsatz der rüstungsmässigen Ueberlegenheit nunmehr in denjenigen der 'sufficiency' umgewandelt hat. Von der

- 16 -

Konzeption der 'Verhandlungen aus der Position der Stärke' scheint Nixon tatsächlich doch nicht abzuweichen."

Soweit der Bericht unserer Botschaft. Ob diese Beurteilung richtig ist, wird sich wohl erst nach den Besuchen Nixons in den europäischen Hauptstädten erweisen.

- 17 -

III.

Die allgemeine politische Lage, in der sich die europäische Integration entwickeln soll, ist nicht ermutigend. Wiederum wird den Problemen der Sicherheit und der Verteidigung der Vorrang zugewiesen, und man kann im allgemeinen nicht mit wirtschaftlichen Mitteln an sie herantreten. Europa fühlt sich jedoch nicht dazu gedrängt, seine politische und militärische Einigung zu verwirklichen, weil die sowjetische Gefahr nicht primär, sondern eine Art "Nebenprodukt" ist und etwas Anachronistisches an sich hat.

Die Befürchtungen hinsichtlich eines russischen Einfalls und eines Sieges des Kommunismus im Westen scheinen nicht gerechtfertigt zu sein. Westeuropa könnte dagegen in den Konflikt hineingezogen werden durch die Rückwirkungen eines Vorgehens gegen Jugoslawien, eines Aufstandes in Ostdeutschland oder Polen. Oder vielleicht durch einen neuen Krieg zwischen Israel und den Arabern. Aber diese Hypothesen sind gewagt; sie könnten sehr wohl überhaupt nicht eintreten.

Dagegen scheint es, dass die Sowjetunion auf die Länge - ich betone: auf die Länge - ihre Haltung und Politik wird ändern müssen, wenn sie sich dem 20. Jahrhundert anpassen und das 21. als Grossmacht antreten will.

Bewusst oder unbewusst waltet die Ansicht vor, dass die sowjetische junge Generation, wenn sie einmal an die Macht gelangt, die alten Aengste und Besessenheiten der heute regierenden Nachfolger Stalins ablegen wird. Auch das ist nicht sicher, erscheint aber den westlichen Geistern so sehr einleuchtend, weil es ihren Wünschen entgegenkommt! Die seit dem 21. August bestehende äussere Gefahr hat nicht die gleichen Auswirkungen wie diejenige, welche während der zehn auf den zweiten Weltkrieg folgenden Jahre vorhanden war. Es ist nicht dieselbe Herausforderung, und sie hat nicht die gleiche aufschreckende Wirkung.

Wenn die sowjetische Haltung dem Zusammenhalt der westlichen Nationen nicht mehr so förderlich ist, so vereitelt sie doch die Hoffnungen von Paris und Bonn. Das Europa vom Atlantik zum Ural, das General de Gaulle so teuer ist, sowie die von Kiesinger und Brandt angestrebte Oeffnung nach dem Osten erscheinen ausichtslos, wenigstens solange Brejnev den Kreml beherrscht.

Diese Hoffnungen bauten auf eine Intensivierung der Verbindungen zwischen Osteuropa und Westeuropa, auf eine Zusammenarbeit über den eisernen Vorhang hinweg und schliesslich auf eine Entwicklung in der Sowjetunion selber. Da Moskau faktisch entschlossen ist, alles vorzukehren, um dem entgegenzuwirken, wird man zweifellos während mehrerer Jahre nach dieser Richtung hin nichts erreichen.

Diese Wendung ist für Frankreich hart. Paris hat jedoch andere Ersatzmöglichkeiten der Politik in Reserve und kann nötigenfalls, mit oder ohne de Gaulle, auf die Linie der IV. Republik zurückgehen. Für den Augenblick gibt sich der General den Anschein, als halte er die tschechoslowakische Angelegenheit für einen Verkehrsunfall. Aber es steckt viel Taktik in seiner Haltung, und er hat seine Handlungsfreiheit nicht verloren.

Für Bonn dagegen ist die Lage weit dramatischer. Die alte Idee Adenauers, die der Theorie des "roll back", des Zurückdrängens oder des Verhandeln von einer Position der Stärke aus nahestand, ist überholt, weil sie unannehmbare Gefahren eines thermonuklearen Krieges in sich birgt. Die neuere Theorie Brandts einer friedlichen und fortschreitenden Oeffnung nach dem Osten hin hat einen jähen Unterbruch erlitten. Sie hat seit jeher daran gekrankt, dass sie diese Oeffnung zuerst bei den von Moskau am stärksten gelösten kommunistischen Staaten gesucht hat. Was also bleibt der Bundesrepublik als Ausblick oder Hoffnung? Im Augenblick sieht man es nicht.

Nun kann aber Deutschland seine Kontakte mit Osteuropa nicht so leicht aufgeben. Nicht nur befinden sich ein Drit-

tel seines Gebietes und zwanzig Millionen seiner Menschen auf der andern Seite des eisernen Vorhangs; es besteht auch noch eine von alters her überlieferte Ausrichtung der Beziehungen nach Mitteleuropa und dem Donaugebiet hin, auf die es nicht einfach verzichten kann und will. Seine Vergangenheit, seine Geschichte und zweifellos seine Interessen und seine Zukunft sind eng mit Osteuropa verbunden. Es ist keine deutsche Politik denkbar, welche diesen Faktor vernachlässigen könnte. Es handelt sich hier um etwas, das über die Wiedervereinigung hinausgeht und einem tiefen, innern Drang entspricht. Wenn dieses Streben von der europäischen Integrationspolitik respektiert oder gar begünstigt wird, so kann Deutschland mit Ueberzeugung an ihr mitwirken. Wenn sie dem jedoch eher im Wege steht, gerät Bonn in Verwirrung.

Wenn man den Ablauf der Ereignisse schematisiert, kann man sagen, dass zur Zeit Stalins Integration und "roll back" sich in einer Linie befanden und dass die Integration zur Zeit Chruschtschews und zu Beginn der Troika-Führung mit der Oeffnung nach dem Osten hin vereinbar war. In beiden Fällen konnte Deutschland mitgehen. In der zweiten Phase der Troika (oder wenn man will unter Brejnev) scheint die Integration die Brücken abubrechen und die Aussichten zu versperren; was also kann und soll Deutschland tun?

Es kommt mir nicht zu, Ihnen die Antwort zu geben. Ich möchte lediglich hervorheben, dass ein integriertes Europa für den Augenblick und vielleicht für mehrere Jahre nicht das Instrument zu sein scheint, das die Bestrebungen und Ziele der Bundesrepublik begünstigt. Dies aus zwei Hauptgründen: erstens, weil dieses Europa allein nicht imstande wäre, die Verteidigung des Erdteils wirksam zu sichern, wenn die Dinge eine schlechte Wendung nähmen; und zweitens, weil es scheint, dass sie in der Sowjetunion Misstrauen und Unruhe hervorruft und diesen Staat veranlasst, sich noch mehr zu verschliessen.

Gestatten Sie mir, hiezu ein Interview anzuführen,

- 20 -

das Henry Kissinger, der ehemalige Berater des Präsidenten Kennedy und gegenwärtige Berater des Präsidenten Nixon, 1966 der Zeitschrift "Réalité" gewährt hat:

"Was die Russen gerne möchten, ist der Rückzug der amerikanischen Truppen und die Aufrechterhaltung eines entwaffneten und machtlosen Europas. Ich glaube, dass sie es in Ermangelung dessen vorziehen, es mit dem amerikanischen Partner zu tun zu haben, und dass sie, wenn sie die Wahl hätten zwischen einem mächtigen, geeinten und unabhängigen Europa und einem von den Vereinigten Staaten abhängigen Europa, dieses letztere vorzögen."

Diese Diagnose erscheint mir richtig, und wahrscheinlich ziehen die Deutschen sie in Berücksichtigung. Vergessen wir nicht, dass die Deutschen ebensogut wie wir alle wissen, dass der Schlüssel zur Wiedervereinigung sich nicht im Westen, sondern in Moskau befindet. Diese Tatsache zieht der deutsch-französischen politischen Zusammenarbeit von vornherein gewisse Grenzen.

Folgern Sie bitte aus meinen Äusserungen nicht, dass ich Bonn den Gedanken eines neuen Rapallo unterschiebe. Ich will einfach sagen, dass man nicht erwarten kann, dass die Deutschen sich auf eine Politik einlassen, die sie von der Verwirklichung eines ihrer wichtigsten Ziele entfernen würde.

Anders ausgedrückt: ich denke nicht, dass Bonn heute die Integration im politischen Bereich voranzutreiben sucht, und ich vermute, dass es auf diesem Gebiet zu weiterem Abwarten verurteilt ist. Das ist nicht ungefährlich, weil der Mangel an Aktion und das Fehlen von Aussichten ein immer peinigeres Gefühl der Frustration und in der Jugend eine Neigung zum Nihilismus zu erzeugen droht, welche letzterer übrigens durch Rudi Dutschke und Cohn-Bendit bereits in Erscheinung getreten ist.

Somit wird der Beitritt Grossbritanniens zur EWG durch die Entwicklung in Osteuropa nicht begünstigt. Die Verlegenheit, in der sich die Deutschen befinden, wird diese kaum dazu an-

regen, die Bemühungen Londons zu unterstützen. Frankreich ist nach wie vor gegen die Mitwirkung Englands am Gemeinsamen Markt, dies aus Furcht, die darin eingenommene privilegierte Stellung zu verlieren und seine durch die Mai-Krise erschütterte Wirtschaft einer vermehrten Konkurrenz ausgesetzt zu sehen. Italien und die Benelux-Länder ihrerseits haben in diesem Kräftespiel kein genügendes Gewicht. Dies hat unter anderem der bisher mangelnde Erfolg des sogenannten Benelux-Plans gezeigt, der Konsultations- und Koordinationsverfahren mit den Beitrittskandidaten auf aussenpolitischen und anderen Gebieten vorsah. Ein ähnliches Schicksal wird nach den uns vorliegenden Informationen auch die jüngste Initiative des holländischen Aussenministers Luns erleben, die auf eine Konferenz der Aussenminister der westeuropäischen Staaten über das Thema der Integration und eventuell über weitere Themen wie Verteidigung und Rüstung abzielt. Die meisten angefragten Regierungen sollen auf diese Initiative zwar wohlwollend-positiv reagiert haben; doch wird sie allgemein zum mindesten als "noch nicht reif" beurteilt.

London könnte aus der Lage nur dann profitieren, wenn das Problem der Verteidigung des Kontinents auf europäischer Ebene mit allem Vorrang behandelt würde. London ist bereit, das britische Militärpotential jetzt vermehrt Europa zukommen zu lassen. Es sieht darin für Europa die Möglichkeit einer grösseren politischen Aktivität und Bewegungsfreiheit, für sich selbst eine führende Rolle in Europa, (ich verweise auf ein Exposé von Verteidigungsminister Healey an einer "Wehrkunde-Tagung" in München). Diese Priorität der europäischen Sicherheit vor andern Problemen ist auf dem Kontinent jedoch noch nicht akzeptiert.

Was die Frage der supranationalen Institutionen betrifft, der namentlich die Niederlande so viel Bedeutung beimessen, so bleibt sie gemäss dem Willen von Paris auf einem toten Punkt.

Die Entwicklungen in Europa befinden sich daher in einer schwierigen Phase. Kann die Tatsache, dass Präsident Nixon seine Absicht bekundet, seine europäischen Alliierten enger zu kon-

sultieren, diese negativen Umstände aufwiegen? Es ist zu früh, um sich darüber ein Urteil zu bilden. Zur Stunde ist diese Hoffnung jedenfalls gering einzuschätzen.

In diesem Zusammenhang telegraphiert uns unsere Botschaft in Washington folgendes: (X: Beamter im Staatsdepartement)

"In bezug auf die europäische Integration hat die neue Administration noch keine klare Haltung erarbeitet. Nach der persönlichen Ansicht von X wird diese das von der früheren Administration angestrebte Ziel der politischen Einigung Europas grundsätzlich auch weiterhin verfolgen, doch eher durch eine "slow evolutionary policy" als durch Ausüben eines ständigen Druckes. Sie wird mit anderen Worten keine Lösungen aufzuzwingen suchen, die die Europäer nicht selber wollen, und vermutlich auch in der Wahl der Mittel und Methoden nicht ausdrücklich Stellung beziehen. Nach dieser ersten, noch mit etwas Vorsicht aufzunehmenden Einschätzung könnte man also erwarten, dass die bisherige sehr doktrinäre Haltung durch eine wesentlich flexiblere Politik abgelöst würde."

Wir stellen also fest, dass der rückschrittliche Charakter der sowjetischen Politik - ihr "Grossmacht-Chauvinismus", wie die Chinesen sagen - mit der Entwicklung in Europa kollidiert. Denn diese folgt ganz andern Gesetzen und Tendenzen; sie setzt namentlich die Anpassung an die Erfordernisse der Wissenschaft und an die Fortschritte der Wirtschaft voraus.

Die Vorausplanung der Zukunft müsste den Ost-West-Konflikt eigentlich als überholt erscheinen lassen und die drohende Spannung zwischen der beschleunigten Entwicklung unserer Zivilisation und der Stagnation der dritten Welt als wichtige Realität behandeln. Wenn aber Moskau die Dinge nicht in dieser Weise sehen will, so ist der Westen wohl oder übel gezwungen, sich erneut intensiv mit seiner Sicherheit zu befassen angesichts der unbestimmten Drohungen, die sich aus den Schwierigkeiten des Marxismus-Leninismus ergeben.

- 23 -

Die wirkliche Einigung Europas wird nur fortschreiten können, wenn Europa aufhört, durch einen eisernen Vorhang getrennt zu sein. Da diesem Vorhang anscheinend bestimmt ist, noch weiterhin zu bestehen und man heute die Möglichkeit, ihn zu übersteigen, nicht sieht, ist auch die Integration Westeuropas gehemmt. Sie könnte im jetzigen Zeitpunkt wohl einen neuen Auftrieb erhalten, wenn Europa sein hauptsächlich vordringliches Problem der Sicherheit zu lösen vermöchte. Solange es jedoch nicht an dieses herangehen will, besteht wenig Aussicht, dass es anderes tun könne als über Verträge zu verhandeln, die vorübergehender, partieller, kommerzieller Natur sind oder technische Einzelfragen betreffen. Solche Verträge sind zweifellos wichtig; auch sie können Etappen der Einigung Europas, die auf vielen verschlungenen Wegen geht, darstellen. Im Augenblick erscheint diese Methode als die einzige Möglichkeit. Sie vermeidet die grossen politischen Entscheidungen, die sie einer fernern Stunde überlässt. Diese Stunde wird wohl erst dann schlagen, wenn im Osten eine tiefgreifende Änderung vor sich geht oder wenn die Probleme der gemeinsamen Verteidigung erstrangige Bedeutung erlangen.

Bern, den 5./10. Februar 1969