

- BI/hä

Bern, den 22. Oktober 1968.

Vertraulich

Multilaterale Konferenzen; Erfahrungen an-
lässlich der Genfer Konferenz der Nichtnuklearen

1) Es hat sich wiederum gezeigt, dass die grossen multilateralen Konferenzen nur zu einem Ergebnis auf dem niedrigsten gemeinsamen Nenner führen können. Je wichtiger die zu regelnden Probleme und je mehr politische Aspekte sie aufweisen, desto mehr gilt dieser Erfahrungsgrundsatz.

Es hat sich ferner wiederum erwiesen, dass es leicht ist, sich auf allgemeine und abstrakte Grundsätze und wohltönende Formeln zu einigen. Solche Grundsätze bedürfen aber der Konkretisierung, um zu wirklichem Recht zu werden und vollzogen werden zu können. Sie lassen sonst den verschiedenartigsten und sich widersprechenden Auslegungen freie Bahn und erfüllen damit ihren Zweck, die Schaffung klaren Rechts und der Rechtssicherheit, nicht. Zahlreiche Staaten finden sich damit ab, um ihre Handlungsfreiheit möglichst zu bewahren. So war es bis heute nicht möglich, die entscheidenden Begriffe der Gewalt und des Angriffs zu definieren, was den Grundsätzen der Charta der Vereinigten Nationen weitgehend ihre praktische Wirkung nimmt.

Notwendig sind somit weniger generell-abstrakte Grundsätze als konkrete Regeln, die eine wirkliche Bindung zur Folge haben und die Auslegungsmöglichkeiten einschränken. An diesem Punkt scheitert gewöhnlich das Einvernehmen. Damit erweisen sich die Konferenzergebnisse als von zweifelhaftem Wert und weitgehend als Scheinerfolg. Die Genfer Konferenz hat das wiederum gezeigt. Die angenommenen Resolutionen sind alle zu allgemein gefasst.



2) Grosse Konferenzen erfordern, um die Arbeiten wirkungsvoller zu gestalten und zweckmässiger zu organisieren, die Bildung von Gruppen und Verhandlungen zwischen denselben. Es verhält sich gleich wie bei den Parlamenten, die ohne Fraktionen nicht arbeitsfähig wären. Auf der internationalen Ebene müssen die regionalen Gruppen diese Funktionen erfüllen. Es bestehen hiezu jedoch lediglich Ansätze.

Die strengste Disziplin weist die kommunistische Gruppe auf, die strikte den Anweisungen ihres Herrn und Meisters, der Sowjetunion, folgt. Einzig Rumänien gestattete sich gewisse Abweichungen von der festgelegten Linie (z.B. Stimmenthaltung statt negative Stimmabgabe).

Relativ gut organisiert waren die afro-asiatische und die lateinamerikanische Gruppe. Es gibt aber auch hier immer wieder Staaten, die aus der gemeinsamen Front ausbrechen und ihre eigenen Interessen verfolgen. Die afro-asiatische Gruppe leidet unter dem Gegensatz zwischen Indien und Pakistan, der immer wieder zum Ausbruch kommt. In der lateinamerikanischen Gruppe zeichnet sich Mexiko durch eine Tendenz aus, eine möglichst eigenständige Rolle zu spielen.

Die grösste Uneinigkeit zeigt leider die westliche Gruppe, die neben den nicht-kommunistischen europäischen Staaten die USA, die weissen Dominions und Südafrika umfasst. Hier bestehen vor allem Gegensätze zwischen den europäischen und den nicht-europäischen Staaten sowie zwischen den Mitgliedern von Bündnissen und den Neutralen. Die individuelle Aussenpolitik der einzelnen Staaten kommt vermehrt zum Ausdruck.

Die Gruppenbildung stellt für die Schweiz infolge ihrer ständigen Neutralität besondere Probleme. Sie gehört an und für sich zur westlichen Gruppe. Im Interesse der Konferenzarbeiten wird sie weitgehend in dieser Gruppe mitwirken und das ihrige zu einer einheitlichen Auffassung innerhalb derselben beitragen müssen. Die Grenze dieser Zusammenarbeit liegt in der Neutralitätspolitik. Das Problem bedarf noch der weiteren Vertiefung.

3) Die Einheit Europas ist auf der universellen Ebene weitgehend nicht vorhanden. Der Hauptgegensatz besteht zwischen den Mitgliedstaaten der NATO einerseits und den Nichtmitgliedstaaten andererseits. Aber auch innerhalb der NATO zeigen sich immer wieder Differenzen. In Genf spielte Italien eine ziemlich selbständige Rolle, während Belgien und Holland die treuesten Anhänger des Bündnisses waren.

4) Auch die einheitliche Haltung unter den neutralen Staaten lässt sich nur bis zu einem gewissen Grade verwirklichen. Oesterreich als Mitglied der UN hat ein geringeres Interesse an Konferenzen ausserhalb der Organisation als die Schweiz und stellt die Tätigkeit innerhalb derselben in den Vordergrund. Ähnliches gilt für Schweden, das sich zudem als Vorkämpfer der unterentwickelten Welt aufspielt und eine weitgehend ideologisch motivierte Politik führt.

5) Von den europäischen Staaten haben Italien, Spanien und die Bundesrepublik Deutschland das grösste Verständnis für die Schweiz gezeigt. Am wenigsten war das bei Belgien und Holland der Fall. Bei diesen früher neutralen Ländern scheint sich unbewusst immer wieder der Neid auf die Schweiz, die ihre Neutralität bewahren konnte, auszuwirken. Gegenüber Schweden und Oesterreich, die Mitglieder der UN sind, tritt das weniger in Erscheinung.

6) Wenn die Schweiz sich an einer internationalen Konferenz beteiligt, so hat sie eine möglichst aktive Rolle zu spielen. Praktisch heisst das, sehr oft das Wort zu ergreifen, Anträge zu stellen und überhaupt ihr Interesse zu manifestieren. Die Spielregeln dieser Konferenzen verlangen auch, zu Dingen zu sprechen, zu denen nichts Neues beigetragen werden kann und bereits Gesagtes zu wiederholen. Es geht weitgehend um Propaganda für das eigene Land, um zu zeigen, dass es vorhanden ist. Das soll natürlich nicht heissen, dass neben dem Propagandaeffekt nicht auch auf sachlich richtige

und vernünftige Lösungen hingearbeitet und versucht wird, zwischen gegensätzlichen Standpunkten zu vermitteln. Eine rein passive Zuschauerrolle hat jedenfalls keinen Sinn.

Für die Schweiz ist es notwendig, ohne Rücksicht auf andere Auffassungen und vor allem die der Grossmächte das zu vertreten, was sie als richtig hält, wobei sowohl den eigenen Landesinteressen wie auch dem allgemeinen Interesse Rechnung zu tragen ist. Diese Haltung muss im Einzelfalle mit derjenigen der Gruppe vereinbart werden.

Sowohl an der Wiener Konferenz über die Kodifikation des Vertragsrechts wie auch an der Genfer Konferenz hat sich die Schweiz an diese Grundsätze gehalten, weitgehend mit Erfolg. Man wurde sich unserer Rolle bewusst und hat uns konsultiert.

7) Die politische und psychologische Situation auf einer Konferenz kann in einem bestimmten Falle dazu führen, dass wir gegen unsere eigene Auffassung stimmen müssen, um nicht Missverständnisse über unsere allgemeine Haltung aufkommen zu lassen. Die lateinamerikanische Resolution über die denuklearisierten Zonen an der Genfer Konferenz gibt hiefür ein Beispiel. Diese Resolution fordert einerseits die Nuklearstaaten auf, dem Protokoll II des Vertrages von Tlatelolco zuzustimmen und empfiehlt andererseits allen Nichtnuklearstaaten, weitere entnuklearisierte Zonen zu errichten, sofern die politischen Bedingungen es gestatten. Das erste Begehren war für uns irrelevant; das zweite steht, soweit es Europa betrifft, im engsten Zusammenhang mit dem Ost-West-Gegensatz und der Militärpolitik der beiden Blöcke. Damit wird die Neutralitätspolitik berührt. Die Schlussfolgerung hieraus wäre gewesen, sich der Stimme zu enthalten. Diese Haltung haben jedoch nur die kommunistischen Staaten eingenommen. Mit der Stimmenthaltung wären wir also in die Gesellschaft der Kommunisten geraten. Wir haben uns deshalb entschlossen, für die Resolution zu stimmen, und konnten dies tun, weil die Annahme keine rechtlichen Verpflichtungen mit sich bringt und

der Text die - von den Kommunisten abgelehnte - Bedingung enthält, dass die Errichtung der Zonen empfohlen werde, wenn die politischen Bedingungen und die Sicherheit es erlauben würden. Den lateinamerikanischen Staaten lag besonders viel an dieser Resolution; unsere Zustimmung hat deshalb das Verständnis dieser Gruppe für unsere Belange gefördert.

8) Die lateinamerikanischen Staaten haben weitgehend ähnliche Interessen und Auffassungen wie wir. Eine Zusammenarbeit mit dieser Gruppe erscheint deshalb in vielen Fällen als besonders aussichtsreich, mehr als mit gewissen europäischen Staaten.

9) Die Grossmächte USA und Sowjetunion haben offiziell nicht in die Diskussionen der Genfer Konferenz eingegriffen und diese mit einer gewissen Verachtung behandelt. Hinter den Kulissen wurde von beiden jedoch ein starker Druck auf die Konferenzteilnehmer und vor allem auf die eigenen Bundesgenossen ausgeübt. Uns gegenüber beschränkten sich die Amerikaner allerdings auf missbilligende Bemerkungen, während die Sowjetunion schwieg. Wir müssen jedoch mit diesem Druck der Grossmächte rechnen.

Es hat sich auch gezeigt, dass, wenn die USA und die UdSSR einmal einig sind, ihre Haltung sich als ausserordentlich starr erweist und Änderungen derselben kaum möglich erscheinen. Der Grund liegt wohl in den enormen Schwierigkeiten, die bei jedem Kompromiss zwischen den beiden Nukleargrossmächten überwunden werden müssen und somit nicht gestatten, von dem einmal Erreichten wieder abzugehen. Daraus können sich eine Beeinträchtigung der Konferenzarbeiten und grössere Schwierigkeiten, zu einem vernünftigen Ergebnis zu gelangen, ergeben. Es wäre rein sachlich gesehen für die beiden Grossen ein Leichtes gewesen, gewisse Konzessionen zu machen und auf diese Weise mehr Verständnis für ihre Auffassung zu wecken; das Konferenzergebnis wäre in praktischer Hinsicht bedeutungsvoller geworden und die Gegensätze zwischen Nuklearen und Nichtnuklearen

hätten etwas überbrückt werden können. Nichts dergleichen geschah jedoch.

Mit ähnlichen Situationen wird man auch in Zukunft rechnen müssen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "G. J. ...", with a long horizontal line underneath it.