

ARBEITSGRUPPE
 "HISTORISCHE STANDORTSBESTIMMUNG"

VERTRAULICH

Unter Verschluss zu halten oder nach Kenntnisnahme an das Sekretariat der Arbeitsgruppe "Historische Standortbestimmung", Handelsabteilung, Bundeshaus, 3003 Bern, zurückzusenden.

Exemplar Nr. 088

P r o t o k o l l

der Sitzung vom 27. März 1971

Thema: Perspektiven der europäischen Friedensordnung

Anwesende Mitglieder: Herren Botschafter A. Weitnauer, Vorsitz
 B. Béguin
 Nationalrat P. Dürrenmatt
 PD Dr. D. Frei
 Prof. J. Freymond
 Chefredaktor F. Landgraf
 Regierungsrat R. Meylan
 Botschafter P. Micheli
 Botschafter P. Ruegger
 Botschafter M. Troendle
 Nationalrat Prof. M. Weber

Abwesende Mitglieder: Ständerat F. Bolla
 Prof. E. Bonjour
 Nationalrat R. Broger
 Prof. K. Eichenberger
 Nationalrat P. Freymond
 Ständerat C. Grosjean
 Nationalrat Prof. W. Hofer
 Ständerat H. Hürlimann
 Prof. H. Lüthy
 Nationalrat Prof. O. Reverdin
 Oberstkörpskdt E. Uhlmann
 a.Bundesrat F.T. Wahlen

Andere Teilnehmer: Bundesrat E. Brugger
 Bundesrat P. Graber

- 2 -

Botschafter P. Jolles
Botschafter E. Thalmann

Botschafter R. Bindschedler
Botschafter A. Grübel
Botschafter A. Janner
Botschafter R. Keller
Botschafter R. Probst

Minister M. Gelzer
Minister H. Miesch
Minister A. Natural
P. Erni

Dr. K. Jacobi
C. Eckenstein

Protokoll:

Dr. S. Arioli
Dr. P. Bratschi
Dr. G. Hentsch

Beginn der Sitzung: 10.15 Uhr

Der Vorsitzende:

Bevor ich Herrn Professor Freymond das Wort zu seinem einleitenden Referat erteile, möchte ich selbst hier noch einen anderen Punkt zur Sprache bringen. Ich könnte mir denken, dass im Zusammenhang mit der kürzlichen Bezeichnung einer "Studien-Gruppe für Aussenpolitik" durch das Eidg. Politische Departement bei den Mitgliedern unserer Arbeitsgruppe Fragen oder auch Zweifel aufgetaucht sind, die mit der weiteren Wirksamkeit unserer Gruppe zu tun haben. Solche Fragen sind legitim, und sie werden als dies auch von Herrn Bundesrat Graber empfunden, der so liebenswürdig sein wird, nach mir das Wort zu ergreifen. Meine Feststellungen beschränken sich natürlich auf unsere eigene Gruppe.

Es ist wohl gut, sich daran zu erinnern, wie es überhaupt zur Einsetzung der "Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung" kam. Sie wurde Ende 1961 im Zusammenhang mit dem damals unternommenen ersten Versuch Grossbritanniens, der EWG beizutreten, geschaffen, und zwar gleichzeitig mit etwa einem Dutzend anderer Arbeitsgruppen, die sich auf einzelne bestimmte Sachgebiete bezogen. Die "Historische" erhielt den Auftrag, über alle Spezialfragen hinaus sich mit den allgemeinen Aspekten der Integration zu befassen. Von Anfang an haben wir diese Aufgabe als in zwei Richtungen weisend angesehen.

Auf der einen Seite ging es darum, die Verhandlungen der Beitrittskandidaten zu verfolgen und uns über die Gestaltung unserer eigenen Beziehungen zu einer erweiterten EWG Gedanken zu machen. Ausgangspunkt für unsere Debatten hierüber war meist die Berichterstattung durch Vertreter der Behörden; aber auch Mitglieder der Arbeitsgruppe haben sich in diesem engeren Zusammenhang mit einleitenden Voten vernehmen lassen (so z.B. Herr Prof. Freymond mit einem Referat über das Problem der Kontakte

- 4 -

mit der öffentlichen Meinung). Dem grundlegenden Referat folgte jeweils eine ausgiebige Diskussion; das Protokoll darüber hielt unsere Erkenntnisse fest.

Doch war uns immer klar, dass die Europäische Integration kein isoliertes Dasein führt, sondern dass sich der wirtschaftlich und vielleicht einmal auch politisch integrierte westeuropäische Raum mit seiner Umwelt auseinandersetzen muss. Dies gilt für die europäische Umwelt, mit der vor allem die Beziehungen zu Osteuropa und der Sowjetunion gemeint sind, wie auch für die Welt überhaupt. Nicht von ungefähr haben wir zweimal über das Problem Deutschland debattiert, das eine eigentliche Schicksalsfrage für die künftige Entwicklung der Europäischen Integration und die Zukunft Europas schlechthin ist. Wir haben uns mit den Ostkontakten befasst und wir werden uns sehr bald gewiss einmal über das Problem Amerika näher Rechenschaft geben müssen, weil eine eigentliche Krise das europäisch-amerikanische Verhältnis bedroht, die das Integrationsunternehmen empfindlich treffen könnte.

Soviel zum Aufgabenkreis unserer Gruppe. Unsere Arbeitsweise kennen Sie. Wir pflegen an jeder einzelnen unserer Veranstaltungen einen vertieften Gedankenaustausch über ein bestimmtes Thema, ohne damit ein praktisches Ziel zu verfolgen. Wir hegen keine übertriebenen Ambitionen; aber wir geben uns doch der Hoffnung hin, mit unseren Gedankengängen bei den Mitgliedern der Landesregierung - die uns überdies häufig die Ehre ihrer Anwesenheit erweisen - und den führenden Leuten der eidgenössischen Verwaltung Interesse zu finden und manchmal praktisch verwertbare Anregungen zu bieten. In diesem Zusammenhang sehen wir die Rolle des Protokolls, dem beträchtliche Bedeutung zukommt; nicht von ungefähr habe ich immer den grössten Wert auf eine formell und inhaltlich möglichst tadellose Darstellung unserer Gespräche gelegt. Ungezählte Hinweise geben mir die Gewissheit, dass die Protokolle von ihrem prominenten Leserkreis immer mit grossem Interesse aufgenommen werden und man sie nicht

- 5 -

missen möchte. Ueberdies ist unsere Arbeitsgruppe in den zehn Jahren ihrer Existenz zu einer Art Institution geworden, die sich in ihrem Tätigkeitskreis, so glaube ich sagen zu dürfen, bewährt hat.

Aus dem Gesagten wie auch aus Kontakten mit den Mitgliedern des Bundesrates möchte ich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

1. Die Landesregierung ist durchaus damit einverstanden, dass wir unsere Arbeiten fortsetzen; sie betrachtet unsere Tätigkeit als interessant und wertvoll.
2. Der Tätigkeitsbereich unserer Gruppe bleibt unverändert, d.h. wir haben uns mit den Problemen der Europäischen Integration im weitesten Sinne zu befassen, mit dem Geschehen im Integrationsraum selbst wie auch mit den Problemen, die sich gegenüber der Aussenwelt stellen.
3. Auch an unserer Arbeitsweise wird nichts geändert. Es ist nicht unser Ehrgeiz - und kann nicht unser Ehrgeiz sein - uns irgendwie in den Entscheidungsmechanismus der Regierung einzuschalten. Auf eine kurze Formel gebracht: Wir wirken durch unser Denken und nicht durch unser Handeln. Andererseits ist und bleibt es unsere Hoffnung und Zuversicht, dass diese indirekte und allgemeine Wirksamkeit ihren bescheidenen, aber geachteten Platz in der Meinungsbildung der eidgenössischen Behörden behalten wird.

M. le Conseiller fédéral Graber:

Je voudrais vous remercier, Monsieur le Président, d'avoir abordé ce sujet, qui devait l'être, en effet, ne serait-ce que pour éviter le risque d'un malentendu aussi profond, pour ne pas dire aussi étrange, que celui qui s'est manifesté dans les milieux du Parlement. Et avant même de préciser ici les tâches qui seront celles du groupe d'études politiques qui vient d'être formé, je tiens à ne laisser aucun doute sur un point: le Conseil fédéral tout entier - et

- 6 -

celui qui vous parle le tout premier - considère que les discussions du groupe "Historische Standortsbestimmung" constituent un apport de très grande valeur et leurs procès-verbaux une lecture fort enrichissante, ainsi que j'ai pu le constater encore tout dernièrement en relisant un certain nombre d'entre eux.

Cependant, pour faire bien comprendre à quelles préoccupations du Département politique répond la création du groupe d'études politiques, il faut rappeler que le groupe "Historische Standortsbestimmung" est censé, de par sa nature et son origine, concentrer avant tout son attention sur les problèmes de l'intégration, - compte tenu bien sûr de ses implications européennes et mondiales; or nous éprouvons, au Département politique, le besoin de faire un effort de réflexion - je voudrais presque dire de recherche - à propos d'autres grandes mutations en cours, sur de multiples plans, tant en Europe que dans l'ensemble de tous les continents. Le groupe d'études politiques travaillera dans le même esprit que la "Historische", mais dans un champ plus large: il s'agira que la confrontation des idées en son sein enrichisse et éclaire la pensée gouvernementale. Il n'y a aucune crainte à avoir que la coopération ne soit pas assurée entre les deux groupes: rien ne peut, en effet, garantir mieux la coordination entre eux que les contacts étroits et suivis existant entre l'Ambassadeur Weitnauer et moi-même.

Il nous faut cependant, pour les besoins de la politique gouvernementale, aller au-delà de la réflexion pure. Il importe en effet de pousser la pensée vers l'élaboration de l'action et d'introduire davantage de clarté dans une doctrine politique qui est souvent floue à force de pragmatisme. C'est la raison pour laquelle je présiderai moi-même ce groupe: afin de pouvoir lui indiquer le rythme nécessaire et le sens général de la marche, de manière qu'ils coïncident avec les besoins du Département.

Un premier inventaire des sujets à aborder révèle qu'il y a une foule de notions, censément connues, derrière lesquelles la doctrine n'est pas toujours aussi précise qu'on le croit; il est impressionnant de voir le nombre de choses qui devront être tirées au clair et redéfinies avec plus de rigueur. Le Département politique fournira aux membres du groupe ce que j'appellerai la matière première, et ceci par le canal du Service de documentation dirigé par le Ministre Natural: le fait même que ce service n'existe actuellement qu'à l'état d'embryon et repose, au fond, sur les épaules d'un seul homme a, je vous assure, de quoi alarmer quelquefois; c'est en tout cas insuffisant et c'est là ce qui rend nécessaire un apport extérieur.

En effet, si - au stade de la consultation - on avait pu s'appuyer, davantage que ça n'a été le cas jusqu'ici, sur la réflexion de certains hommes, on aurait pu éviter, me semble-t-il, certains tâtonnements un peu malheureux dans l'action gouvernementale. On ne peut tout de même pas affronter le Parlement dans un vide intellectuel total; d'où la nécessité pour l'Administration de s'entourer de conseils et d'avis. Une fois la politique élaborée par le Département sur la base de cette première phase de réflexion, c'est certes le rôle du Parlement de la soumettre à sa critique, de l'infléchir et, éventuellement, de la redéfinir. Mais que l'on permette cependant au Gouvernement de mûrir d'abord sa pensée et ses plans!

J'avais cru que tout cela irait sans dire: je m'étais fait des illusions et j'étais loin de m'attendre à voir surgir des difficultés du côté du Parlement. Or, paradoxalement, c'est le fait même d'avoir inclus des membres du Parlement dans le groupe d'études qui m'a valu cette levée de boucliers! Pour moi, il me semble normal de faire en sorte que les partis puissent être représentés dans le groupe aussi bien que les milieux de l'économie et de l'université par exemple:

associer les partis aux travaux du groupe est en effet un bon moyen de stimuler leurs propres études, et je suis sûr que si le groupe d'études fonctionne bien, les partis produiront plus et mieux, en matière de réflexion fondamentale.

J'espère avoir ainsi clarifié la situation et croyez bien, surtout, que je n'ai pris aucune espèce de plaisir à cette tempête dans un verre d'eau, ... ou dois-je dire: "dans un magnum"? ...

Der Vorsitzende:

Ich danke Herrn Bundesrat Graber für seine Ausführungen. Wenn zu diesem Punkt die Diskussion nicht verlangt wird, kann ich zum heutigen Thema unserer Sitzung, "Perspektiven der europäischen Friedensordnung", überleiten. Ich erteile das Wort Herrn Prof. Freymond.

M. le Professeur Freymond:

Le sujet d'aujourd'hui, qui devait être primitivement traité par le Professeur Hofer, portait le titre de "Perspektiven der Europäischen Friedensordnung". J'ai dû me donner un titre français et l'ai choisi à dessein plus restreint, intitulant mon bref exposé: "La Suisse entre deux systèmes européens". Il s'agit en effet, non pas d'affirmer des vérités indiscutables, mais comme toujours de serrer les problèmes de plus près à travers la confrontation des idées. En guise d'introduction à notre échange de vues, je me bornerai donc à quelques observations de caractère général sur l'état des relations entre les deux systèmes européens à l'égard desquels nous avons à définir une politique de la Suisse.

L'existence de ces deux systèmes européens, l'occidental et le soviétique, exerce une influence très directe sur la vie de l'Europe, tout comme l'évolution des relations entre ces systèmes liés chacun à l'une des deux grandes puissances mondiales, sera déterminée largement par la

- 9 -

manière dont évolueront les relations bilatérales entre les USA et l'URSS. Mais, - la nature et les structures du système international le veulent ainsi - ces relations bilatérales elles-mêmes seront influencées par l'évolution des relations qu'auront entre elles toutes les grandes puissances qui le composent: il est donc évident que les rapports intra-européens subiront des influences différentes selon qu'ils se situeront dans un système à deux, à trois ou à quatre, c'est-à-dire selon qu'on admettra au rang de grandes puissances la Chine et le Japon.

Certains penchent aujourd'hui à élever le Japon au rang de grande puissance, au même titre que l'URSS et les Etats-Unis. C'est ainsi que j'ai pu entendre dire, à Washington, que le Japon ne pourrait bientôt plus, du fait de sa puissance économique et financière, mener une politique extérieure "de type suisse", mais serait conduit à assumer de nouveau un rôle politique dominant sur le plan mondial. Et mes interlocuteurs américains faisaient passer le Japon avant la Chine pour cette même raison économique, tout comme ils avaient tendance, le plus souvent, à classer le Japon dans le camp occidental, où il viendrait en quelque sorte renforcer la position des Etats-Unis dans leur affrontement avec l'Union soviétique. Bien qu'il y ait certainement là une hypothèse à retenir dans tout essai de prospective, j'incline pour ma part à considérer qu'en dépit de son poids économique et financier le Japon reste encore en retrait, et que s'il venait un jour à s'engager politiquement sur l'échiquier mondial, il n'est pas certain qu'il se rangerait de manière décisive dans le camp occidental: le fait qu'il est associé au Club des Dix et qu'il se classe au troisième rang des pays industrialisés ne le lie pas de façon permanente à un camp, c'est-à-dire à un type de civilisation après tout singulièrement différent de la sienne. Nous ne savons que trop que modernisation n'est pas synonyme d'occidentalisation. Le Japon, dont la puissance est tout

- 10 -

entière centrée en Extrême-Orient, a en tout cas devant lui des options politiques très diverses.

C'est à mon avis la Chine qui, à l'heure actuelle déjà, joue le rôle de troisième puissance dans le système politique mondial. Je n'insisterai pas là-dessus, ayant déjà eu l'occasion de développer ce thème ici. Mais c'est un facteur qui ne restera pas sans influencer sur l'avenir de l'Europe, ne serait-ce que de manière indirecte pour commencer.

On peut donc dire que l'évolution des rapports de forces entre les Etats-Unis et l'URSS ne peut plus être isolée de l'évolution des relations entre l'Union soviétique et la Chine d'une part, et de l'autre entre les Etats-Unis et la Chine. Il est bien établi que c'est dès 1956 déjà que l'influence chinoise s'est fait sentir sur les relations entre l'URSS et ses satellites du groupe socialiste. Cette pression chinoise s'est encore accentuée dans les années suivantes et a pris la forme d'un défi global lancé par la Chine à l'Union soviétique et dont l'enjeu n'est pas moins que la direction du système socialiste dans le monde, du prolétariat des pays industrialisés et des mouvements de libération anticolonialistes dans les pays en développement. Sans même que la Chine puisse être comparée aux deux grands pour ce qui est de la puissance économique et militaire, elle n'en est pas moins redoutable pour l'un comme pour l'autre du fait de la résolution qui anime les dirigeants chinois d'accepter toutes les conséquences des décisions qu'ils auront à prendre, du fait aussi que l'espace chinois ne peut être ni conquis ni occupé et que les masses de ce quasi-continent ne sauraient jamais être réellement vaincues. C'est là un facteur important dans un affrontement global, car il est probable que les deux puissances nucléaires reculeront longtemps devant le risque qu'entraînerait un recours à l'arme atomique qui seule pourrait leur assurer une supériorité nette. Car franchir le seuil nucléaire pour en découdre avec la Chine comporterait, pour

- 11 -

l'Union soviétique comme pour les USA, le danger de voir l'autre entraîné dans un duel que tous deux savent destructif: c'est ainsi que souvent les Etats se donnent les moyens de la guerre qu'ils ne veulent pas faire; mais ce n'est pas le cas de la Chine qui, ayant moins à perdre, est prête à défendre sa révolution les armes à la main.

Aussi longtemps, en effet, que le conflit potentiel avec elle reste un conflit conventionnel, la Chine se trouve en quelque sorte à égalité avec les deux grands et dispose, dans sa politique, d'une certaine liberté de mouvement dont elle ne se fait pas faute d'user, empêchant par sa seule présence une stabilisation des relations entre l'URSS et les Etats-Unis. C'est cette contestation révolutionnaire chinoise qui a contraint, et contraint encore, l'URSS à jouer un rôle de puissance révolutionnaire et dicte au Kremlin d'avoir à se préoccuper constamment de ne pas se laisser déborder sur sa gauche: d'où par exemple le gambit soviétique à Cuba en 1962 et au Moyen-Orient aujourd'hui, qui sont autant de manoeuvres d'une puissance qui s'essouffle à la poursuite de son leadership révolutionnaire.

Et lorsque, dans un avenir plus ou moins proche, la Chine accèdera à l'ONU et y sera reconnue pleinement en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, nous verrons, de même, que le rôle de l'Organisation s'en trouvera profondément modifié: aucun accord entre puissances nucléaires du type de celui auquel on tend à travers les SALT, aucun accord sur le contrôle des armements, sur le droit de la guerre et le droit humanitaire, n'auront plus de portée réelle si la Chine n'y est pas associée.

Quelle est maintenant la situation à l'intérieur même des deux systèmes européens? Qu'en est-il du système socialiste tout d'abord?

- 12 -

Ce système a de la peine à fonctionner, c'est l'évidence, traversé qu'il est de crises successives et de contradictions internes: on l'a vu en 1956 en Hongrie et en Pologne, en 1968 en Tchécoslovaquie, et de nouveau en Pologne en 1970. Ces crises récurrentes ne remettent en principe pas en cause le système socialiste comme tel; elles dérivent simplement des contradictions internes et des situations révolutionnaires objectives que celles-ci font naître; c'est l'interprétation du système socialiste et l'application qui en est faite qui sont remises en question. A chaque fois la crise a pour origine le faible rendement, le mauvais fonctionnement d'une économie conçue en fonction d'une idéologie et au mépris des réalités concrètes. En Pologne, comme en Tchécoslovaquie, comme en Hongrie, les fonctionnaires du parti se sont trouvés en opposition avec les "managers" (et quelquefois avec les intellectuels et la jeunesse). A cette défectuosité chronique de l'économie s'ajoutent encore les réflexes de caractère national et les effets profonds de la destalinisation, c'est-à-dire l'impossibilité d'isoler plus longtemps ces pays de l'influence extérieure et de l'habitude peu à peu reprise de douter de l'infailibilité des dirigeants.

Et la
en RDA!
en 1953

D'où une instabilité permanente et préoccupante, qui complique infiniment les relations entre Etats socialistes: la Yougoslavie a ainsi été amenée à se frayer sa propre voie, dans des conditions d'entente interne plus difficiles, puisque Tito devait assurer la permanence du système socialiste tout en apportant une solution satisfaisante et différenciée aux problèmes délicats posés par la nécessaire collaboration entre nationalités diverses. (A cet égard d'ailleurs, il ne faut pas perdre de vue qu'aujourd'hui la Macédoine est toujours disputée à la Yougoslavie par les Bulgares).

- 13 -

Les crises hongroise et tchécoslovaque de 1956 et 1968 ont amené des développements qui ont paru suffisamment dangereux pour l'existence du système socialiste pour contraindre l'Union soviétique à intervenir par la force militaire.

A l'heure actuelle, et même si les gouvernements des pays de l'Est observent une extrême prudence, on ne saurait affirmer que la collaboration entre ces pays, au sein du COMECON et par le biais du Pacte de Varsovie, ait donné des résultats assez positifs pour assurer ce minimum de cohésion, indispensable à la conduite d'une véritable politique étrangère commune. Il n'est que de voir la politique du gouvernement roumain qui vise à préserver l'indépendance du pays sans provocation inutile à l'égard de son voisin soviétique: ses professions de foi socialistes sont assorties de mesures visant à assouplir le système, comme par exemple le renforcement du pouvoir des syndicats, et à conserver une relative autonomie économique, monétaire et commerciale en s'opposant, par exemple, à la création d'une Banque du COMECON. En Hongrie, les événements de Pologne ont suscité une vague d'inquiétude dans les milieux gouvernementaux, car les Hongrois, qui sont allés jusqu'aux limites de la libéralisation possible dans le cadre de leurs structures économiques, craignent que les Soviétiques n'interviennent pour y mettre bon ordre, en s'appuyant pour cela sur les Staliniens hongrois restés en réserve. Enfin, en Pologne même, les tensions subsistent, comme on peut le voir aujourd'hui, faisant peser, du point de vue soviétique, une menace sur le Pacte de Varsovie, avec toutes les séquelles fâcheuses que cela entraîne pour nous autres Occidentaux.

Il est clair en effet que ces tensions internes au bloc soviétique ont des répercussions qui sont de nature à compliquer nos relations avec lui. Elles pourraient notamment expliquer le raidissement soviétique du printemps 1968 et la soudaine décision de Brejnev de limiter les échanges culturels avec l'Occident, réactions qui toutes deux annonçaient la fin

- 14 -

du dégel et l'intervention d'août 1968 en Tchécoslovaquie. Elles nous aident en tout cas à saisir les fluctuations de la tactique soviétique, cette alternance de flux et de reflux, et ses diverses hésitations et manoeuvres au sujet de la Conférence européenne de sécurité.

En été 1970, la Pravda jugeait que la situation en Occident était favorable au progrès révolutionnaire, probablement au vu des suites, dans notre société, des événements parisiens de mai 1968, à savoir notamment les multiples grèves déclenchées en Italie, en Grande-Bretagne et en France depuis lors. Peut-être les Soviétiques ont-ils été enclins, à ce moment-là comme à d'autres, à surestimer la faiblesse et les contradictions du système capitaliste en même temps qu'ils sous-estimaient la gravité des contradictions affectant leur propre système.

Il n'en est pas moins vrai - et j'aborde ici l'examen de la situation dans laquelle se trouve le second système européen, le système dit occidental - que nos sociétés capitalistes sont, elles aussi, malades et déchirées de façons diverses, à quoi je me contenterai de faire très brièvement allusion:

Il y a tout d'abord les tensions propres à toute société en train de se moderniser: les structures sociales, et notamment celles du prolétariat, apparaissent de moins en moins adaptées aux situations nouvelles créées par le progrès technique et l'essor économique; d'autres conflits internes résultent du refus opposé par certains - dont les jeunes en particulier - à un certain type de capitalisme et à la civilisation de consommation qu'il entraîne; des tensions souvent douloureuses naissent aussi du caractère irrégulier du développement d'un secteur à l'autre (le problème paysan par exemple), ou d'une région à l'autre (voir le cas de l'Italie); des idéologies dépassées survivent, qui ont cessé d'être adaptées et adaptables à la situation présente et qui forment comme un carcan contrariant certaines évolutions; enfin, l'absence fréquemment constatée de conceptions globales et l'insuffisance notoire

- 15 -

des méthodes de prévision à long terme mettent trop souvent les gouvernements sur la défensive et à la merci des humeurs de leurs opinions publiques.

Comme à l'Est, ces tensions internes au système compliquent les relations entre nations occidentales et freinent leur coopération. Tout consensus national est rendu difficile, les gouvernements n'ayant pour tout appui qu'une opinion publique manquant de cohésion. Ce qui est en effet préoccupant, c'est l'isolement des gouvernements face à une opposition diffuse, fondée sur l'indifférence générale des masses: une vague de contestation est partout et il ne s'établit plus guère de majorités que négatives. Les relations entre Européens s'en trouvent empêchées par toutes sortes de crises, et l'on voit même jusqu'à l'intégration, si péniblement acquise pourtant, remise en question à l'occasion des multiples "marathons" au cours desquels les diplomates font l'impossibilité pour traduire dans les faits une volonté communautaire. La construction européenne et l'aventure si lourde de risques qu'implique toute politique commune envers l'extérieur se heurtent ainsi à un défaut de volonté fondamentale, répandu dans les sociétés occidentales.

Parallèlement à ces maladies internes, nous constatons que les relations entre le vieux continent et les Etats-Unis sont aujourd'hui singulièrement tendues: même si le contentieux semble encore de nature principalement économique, les conflits qui nous opposent aux USA sont néanmoins destructeurs de structures. L'âpreté de la compétition, les risques de guerre commerciale, le poids de la puissance américaine en termes monétaires, financiers, technologiques et de "management" influent sur nos comportements: l'Europe s'américanise et ceci tant par la force des choses que volontairement, sous l'impulsion de ceux qui pensent que c'est là le seul moyen de relever le défi. Cependant, l'Europe n'est pas tout entière composée de "Rastignac", et

nombreux sont ceux qui refusent l'Amérique et cherchent à préserver contre elle l'identité culturelle et morale du vieil Occident. De telle façon que l'interpénétration de genres de vie si différents ne contribue guère, en l'occurrence, à renforcer la cohésion du système européen et atlantique.

Il va sans dire qu'il est difficile, dans de telles conditions, d'assurer la défense et la sécurité de l'Europe face à l'Est. En fait, ce n'est pas le rapport des forces qui est ici déterminant; chacun sait d'ailleurs qu'en termes de forces conventionnelles, la supériorité soviétique est aujourd'hui très nette (*): ce qui compte avant tout, c'est qu'un conflit ouvert dont l'Europe serait le théâtre aurait toutes les chances de dégénérer rapidement en affrontement nucléaire. D'où les négociations qui se poursuivent à deux niveaux, et pourront se prolonger peut-être fort longtemps: les conversations SALT entre les deux Grands d'une part, et de l'autre le dialogue germano-soviétique, négociations qui sont aujourd'hui la forme que prend, faute de mieux, la précaire sécurité européenne. Mais, dans la mesure où un conflit ne pourrait être qu'atomique et puisque les USA ne seront pas à tout jamais un recours d'une absolue certitude pour les Européens, la condition réelle d'une véritable sécurité européenne à long terme ne peut résider que dans un renforcement de la cohésion interne des sociétés qui coexistent sur le continent, de leur cohésion d'abord nationale qui seule

*) Au cours d'une discussion de ces questions avec des amis américains à Washington, en relation avec un retour, aux Etats-Unis, à un système de conscription volontaire, il m'est apparu clairement que ce pays se rend compte qu'il aura de la peine à recruter de quoi garnir suffisamment le front européen: l'humeur est en effet au désengagement et ceci malgré les déclarations illusoire du président Nixon dont la position est en réalité très faible du fait d'un "credibility gap" qui va s'aggravant.

- 17 -

permet aux gouvernements de conduire une politique étrangère et de conclure des engagements internationaux valables.

Mais il s'agit là d'une tâche de longue haleine. Et en attendant qu'elle porte des fruits, il importe de faire vivre, dans le cadre du système occidental tel qu'il existe aujourd'hui, ce que l'on pourrait appeler un équilibre dynamique. Or c'est ce que fait, ou ce qu'essaie de faire, le Chancelier Brandt. Son initiative en direction de Moscou - ou plus exactement le fait qu'il a pris le risque de donner suite aux appels du pied venus de Moscou et visant à faire avaliser le statu quo en Europe - traduit avant tout une volonté allemande d'introduire du mouvement dans des structures en passe de se figer dangereusement. Son initiative est la plus valable qui ait été prise depuis longtemps sur le plan de la politique européenne, et seule la RFA pouvait en effet la prendre: les USA ne le pouvaient sans faire naître le soupçon d'un dialogue mené avec l'URSS par-dessus la tête des Européens; la France ne le pouvait non plus, faute de puissance réelle d'abord, mais aussi parce qu'elle aurait bientôt donné l'impression de viser un encerclement de l'Allemagne, ce qui aurait risqué de provoquer les fâcheux réflexes que l'on sait. Brandt, lui, le pouvait, et d'autant mieux qu'il est socialiste, ce qui facilite le dialogue. Il rend ainsi un grand service à son pays, l'arrachant enfin à son complexe de vaincu, le libérant de la tutelle conjointe de l'Est et de l'Ouest, bref en rendant plus subtils les termes de l'alternative allemande et, par là, donnant à sa politique une force plus grande devant permettre à l'Europe de "bouger" un peu.

Sans doute cette ouverture ne va-t-elle pas sans risques et ses résultats visibles se feront-ils attendre. Il est également vrai qu'elle bute aujourd'hui sur le problème de Berlin, et il est inévitable aussi que certaines différences, à l'Ouest, apparaissent à cette occasion. Il n'empêche, pourtant, que l'Allemagne y gagne en possibilités de manoeuvre sans rien

- 18 -

trahir d'essentiel, puisque l'ouverture vers Moscou s'accompagne de la réaffirmation très nette d'un "ancrage" à l'Ouest, notamment dans le Marché Commun. C'est pourquoi je considère la politique de Brandt comme positive et crois fermement qu'il faut la soutenir. J'ai pu, en tout cas, m'assurer, lors de mon passage à Washington, que les Américains souhaitent que cette politique réussisse.

En même temps, je suis évidemment conscient du fait que les chefs soviétiques ne seraient certainement pas fâchés de tirer le maximum d'un modus vivendi avec la RFA, sous forme notamment d'aide économique et industrielle, de manière à pouvoir ainsi mieux tenir en mains et assurer la marche du système socialiste. Je sais aussi que, quoi qu'on en dise, les dirigeants du Kremlin sont encore marqués d'un messianisme révolutionnaire indéniable et qui n'est pas sans dangers, et ceci non seulement parce qu'ils y croient de bonne foi, mais aussi parce que les Chinois les contraignent à maintenir haut l'étendard de la révolution mondiale. Je n'ignore pas davantage les mobiles grands-russes sous-jacents à leur politique, ni le fait que les termes de paix, de coexistence et de sécurité sont, dans leur vocabulaire, des notions qui diffèrent beaucoup des nôtres. En un mot comme en cent, je suis conscient que les Soviétiques n'acceptent pas, à long terme, la coexistence pacifique avec le monde capitaliste.

A nous cependant, sinon d'accepter que cette coexistence soit temporaire, d'en tirer au moins tout le parti possible, sachant bien qu'elle n'est pas la paix, ni même un succédané durable, mais offre néanmoins l'occasion, à nous Occidentaux, de mettre en chantier des conceptions communes permettant de consolider le système occidental.

La Suisse quant à elle - et j'en arrive à mes conclusions -, de par la simple pratique d'une politique de neutralité traditionnellement stricte, peut ici fournir une contribution positive.

- 19 -

Elle est déjà engagée dans cette voie de différentes manières: je pense tout d'abord à la déclaration qui a été faite le 10 novembre 1970 à Bruxelles, qui marque la volonté de la Suisse de jouer, selon ses moyens, son rôle dans la construction de l'Europe, et définit très clairement son attitude à cet égard, là où par exemple les Suédois se sont embourbés dans des contradictions et des ambiguïtés sacrifiant trop à la tactique; je pense aussi à la position définie récemment par le Conseil fédéral au sujet de la "normalisation" de nos relations commerciales avec les pays de l'Est, dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une réactivation devant aller au-delà des simples contacts diplomatiques et des visites de courtoisie.

Mais j'aimerais concentrer ma conclusion sur un dernier point, plus controversé, que j'ai eu récemment l'occasion de faire valoir publiquement: la reconnaissance de l'Allemagne de l'Est, laquelle s'inscrit, à mon sens, dans le même contexte. L'Allemagne de l'Est est en effet reconnue par un nombre croissant d'Etats et l'on voit la RFA accepter implicitement cette évolution dans l'impossibilité où elle est de s'y opposer: la doctrine Hallstein est en effet tombée en désuétude, et la pratique montre que des contacts avec l'Est n'ont rien de préjudiciable à la neutralité, puisque des nations occidentales ont déjà ouvert la voie: on peut soutenir qu'au contraire, à un moment où les blocs se fissurent et où les relations et les échanges se multilatéralisent tout naturellement, il est du devoir des neutres d'avoir des relations avec tous les Etats. C'est en tout cas là une attitude conforme à la neutralité la plus stricte, la doctrine étant parfaitement claire qui dit que la Suisse n'accorde pas sa reconnaissance à des régimes politiques, mais aux seuls Etats.

Je vois bien l'argument principal qui peut être opposé à une reconnaissance de la RDA par la Suisse: on craindrait que l'Allemagne de l'Ouest ne l'interprète comme un geste

- 20 -

inamical à son endroit et ne trouve en outre le moment mal choisi, alors qu'elle se débat dans des difficultés accrues, avec l'Allemagne de l'Est précisément, au sujet de Berlin. Ayant soigneusement pesé le tout, j'arrive à la conclusion que les arguments contre une telle reconnaissance pèsent en définitive moins lourd que les arguments qui plaident en sa faveur. Si j'avais à prendre une décision, j'aboutirais donc à une décision positive, et j'estime qu'en attendant que nos autorités puissent le faire, il importe de susciter une discussion aussi large que possible sur cette affaire et d'y intéresser l'opinion publique suisse. Si je me détermine comme je viens de le dire, c'est pour deux raisons majeures: tout d'abord, une reconnaissance de la RDA contribuerait à épanouir plus complètement notre neutralité, à la "décrisper"; en outre, je suis persuadé qu'un tel geste n'est pas contraire aux intérêts bien compris du Chancelier Brandt: il signifierait en effet un appui donné par la Suisse à sa politique d'ouverture puisque une reconnaissance de la RDA va dans le même sens; et je trouve que cet appui donné à cet aspect si fondamental de la politique du Chancelier dépasse en portée, et de beaucoup, les légers désagréments que pourrait momentanément provoquer à Bonn notre décision d'établir des relations diplomatiques normales avec l'Etat est-allemand.

Si on relit l'histoire des conversations entre Briand et Stresemann au lendemain du Pacte de Locarno, on ne peut se défendre de l'impression que certaines occasions ont alors été manquées, de peu certes, mais irrémédiablement. Il me semble qu'il faut à tout prix éviter aujourd'hui la répétition d'un pareil enchaînement de circonstances, et je suis persuadé qu'un appui donné à la politique ouest-allemande peut y contribuer. Telles sont les quelques réflexions que je me proposais de vous soumettre en guise d'introduction à nos débats.

Der Vorsitzende:

Ich danke Herrn Prof. Freymond für sein anregendes Einleitungsreferat und möchte das Wort zur Diskussion gleich freigeben.

Herr Nationalrat Dürrenmatt:

Da ich unsere Sitzung vor der Mittagspause verlassen muss, bitte ich Sie, mir zu gestatten, an das Referat von Herrn Prof. Freymond eine Art von Koreferat anzuschliessen.

Der erste Teil der Ausführungen von Herrn Prof. Freymond scheint mir zu bestätigen, dass wir bei einer Diskussion über die europäische Politik von der Tatsache auszugehen haben, dass das Gewicht der weltpolitischen Entscheidungen heute in Asien liegt. Alle drei Grossmächte sind dort am stärksten engagiert. Europa ist daher in grossem Ausmass auf die Stufe eines politischen Objektes gefallen. Dies wird noch durch das Fehlen eines europäischen politischen Konsenses unterstrichen.

Die Krisen in den osteuropäischen Staaten haben bewiesen, dass ein nationaler Existenzwille nicht nur ungebrochen vorhanden ist, sondern sogar eine gewisse Renaissance erfahren hat. Der Hintergrund der Ereignisse in der Tschechoslowakei und in Polen ist darin zu sehen, dass diese Staaten in wirtschaftlicher Hinsicht in das System der Sowjetunion eingespannt worden sind und ihre nationalen Bedürfnisse hinter den Interessen der Sowjetunion zurückzustellen hatten. Für die Sowjetunion ergeben sich diese Forderungen gegenüber ihren osteuropäischen Satelliten aus der politischen Lage: da das Schwergewicht der Entscheidungen in Asien liegt, versucht sie sich wirtschaftlich im Westen nach Möglichkeit abzusichern. In Anbetracht dieser Situation dürfen wir am Wunsch der osteuropäischen Staaten nach einer Wiederherstellung der wirtschaftlichen Beziehungen mit den westeuropäischen Ländern nicht vorbeigehen. Wir haben eine Verantwortung für diese Völker.

In der Diskussion um die europäische Sicherheit ist auch zu bedenken, dass die Sowjetunion nicht bereit sein wird, Konzessionen zu machen, die ihrer Sicherheit abträglich sein könnten, da sie keinesfalls Gefahr laufen will, ein viertes Mal von Europa überfallen zu werden.

Europa kann politisch keinen Konsensus finden und es verfügt über keine politische Stärke. Hingegen ist eine wirtschaftliche Potenz vorhanden, die im Kalkül der Sowjetunion eine Rolle spielt und die sie sich für eine weltweite Auseinandersetzung sichern möchte.

Der Begriff der europäischen Sicherheit ist aus dem Machtbereich der Sowjetunion heraus lanciert worden. Seine Verwendung hönnte glauben machen, dass sich dahinter eine Uebereinstimmung über seinen Inhalt verberge. Tatsächlich bedeutet indessen die europäische Sicherheit für jeden Beteiligten etwas Anderes. Die Sowjetunion sieht darin eine Legalisierung ihrer Positionen, die sie zwischen 1945 und 1948 in Europa erlangt hat. Auch die Verhandlungen mit der Bundesrepublik sind in diesem Zusammenhang zu sehen, und die Initiative dafür ist m.E. von Moskau ausgegangen. Moskau hat ein Interesse an einem politisch divergierenden Europa, mit dem es spielen kann. In den USA wird die amerikanische Politik in Europa als Teil der umfassenden Sicherheitspolitik empfunden. Im Zusammenhang mit der Entwicklung in Vietnam stellt sich die Frage, ob für die USA eine ähnliche Entwicklung entsteht, wie in den Jahren 1945 bis 1949, als das amerikanische Engagement in Japan die USA zwang, das russische Vordringen in Europa hinzunehmen. Die europäische Sicherheit könnte deshalb für die USA einen anderen Sinn bekommen, als für uns. Europa vernachlässigt seine Verteidigung in der Hoffnung, bei einer weltweiten Auseinandersetzung nicht Kriegsschauplatz zu werden. Diese Hoffnung verbirgt sich auch hinter der Krise der Nato, und ihr ist die Aufwertung der Neutralität zu verdanken. Die Absicht der Neutralität, sich aus den grossen Konflikten herauszuhalten, wird von mehr und mehr europäischen Staaten verfolgt.

Die Ostpolitik Brandt/Scheel halte ich ihrer Tendenz nach für richtig. Nach der Regierung Adenauer war eine Wendung notwendig. Falsch hingegen ist das Tempo dieser Politik gegenüber einem so starken und entschiedenen Verhandlungspartner wie der Sowjetunion. Das beweist gerade die gegenwärtige Situation, in der die Sowjetunion an einer raschen Ratifikation nicht mehr interessiert ist. Das Tempo ist aber auch im Hinblick auf die innenpolitische Lage verfehlt. Die Wiederherstellung der deutschen Ausgleichsstellung zwischen West und Ost berührt Emotionen einer nationalen deutschen Politik. Es war ein Fehler, dies zum Gegenstand der Parteienpolitik zu machen und es der Opposition zuzuschreiben, die Rolle des Sprechers der nationalen Emotionen zu übernehmen. Bei dieser Sachlage würde eine Ratifikation das innenpolitische Klima vergiften, während eine Verzögerung der Ratifikation zu Agitationen führen könnte. Die Zustimmung der anderen europäischen Staaten zu dieser Oeffnung nach Osten war nur dem Umstand zuzuschreiben, dass sie dadurch sich von dem "cauchemar" befreien konnten, eines Tages ihre Verpflichtungen gegenüber der Bundesrepublik zur Unterstützung der deutschen Forderungen gegenüber der Sowjetunion einlösen zu müssen.

Die Anerkennung der DDR wird kommen. Sie jetzt vorzunehmen, würde jedoch das beste Mittel darstellen, die guten Intentionen der Politik Brandts zu torpedieren. Die Nicht-Anerkennung hat unsere Stellung aufgewertet. Brandt ist in der Frage der Anerkennung bisher fest geblieben, weil er damit seine innenpolitische Position nur verschlechtern würde. Mit unserer Anerkennung würden wir die Haltung der DDR gegenüber der Bundesrepublik versteifen helfen.

M. l'Ambassadeur Micheli:

Si je demande la parole maintenant, c'est qu'à mon grand regret je ne pourrai pas être des vôtres cet après-midi.

- 24 -

L'exposé que vient de nous faire le Professeur Freymond est si riche, si intéressant, et soulève un tel monde de problèmes qu'il mérite une discussion très approfondie: je pense notamment à des sujets tels que le rôle du Japon et de la Chine, aux fissures qui lézardent les blocs tant occidental que communiste, etc.

Mais je voudrais me borner à revenir, pour l'instant, à la conclusion de M. Freymond concernant une reconnaissance de l'Allemagne de l'Est par la Suisse:

Tout le monde, je crois, s'accordera pour trouver que notre situation à l'égard des pays divisés est peu satisfaisante et même en désaccord avec certains de nos principes: un corollaire de notre politique de neutralité est en effet le maintien de relations non discriminatoires avec tous, ce que l'on appelle le principe de l'universalité de nos relations.

D'autre part, l'un des objectifs de notre politique étrangère - reconnu depuis deux ans - est la "normalisation" de nos rapports avec les Etats divisés: mais ceci au moment opportun. Or c'est justement l'opportunité de la reconnaissance de l'Allemagne de l'Est, et non le principe, qui fait problème.

Tout d'abord, nous ne pouvons pas aisément dissocier le problème de notre reconnaissance de la RDA de ceux que soulève, parallèlement, une reconnaissance de la Corée du Nord et du Vietnam du Nord. La question de nos relations avec les Etats divisés doit être traitée comme un problème général.

Pour ce qui est du Vietnam, nous étions très près de franchir le pas en 1969/1970, lorsque la subite recrudescence des hostilités nous a fait considérer que mieux valait, somme toute, s'abstenir dans de telles circonstances, pour éviter que notre geste ait l'air, de leur fait, d'être favorable à l'une plutôt qu'à l'autre partie au conflit.

- 25 -

En Corée, les intérêts que nous avons au Sud étaient assez importants pour que nous hésitions à les mettre en danger par une reconnaissance de la Corée du Nord: Séoul tend en effet à appliquer dans les faits sa "doctrine Hallstein".

Quant à l'Allemagne de l'Est, il y a tout d'abord cette même crainte qu'en la reconnaissant l'on ne fasse du tort aux très importants intérêts que la Suisse a en RFA: l'Allemagne de l'Ouest, après tout, est notre voisin immédiat et reste notre premier client et notre premier fournisseur. Ensuite je ne suis pas persuadé, pour ma part, que ce soit là le meilleur moyen de soutenir la "Ostpolitik" du chancelier Brandt, du moins en ce moment. A Bonn en tout cas, on semble souhaiter de n'être pas gêné par des initiatives prématurées dans la phase actuelle, et très difficile, de son rapprochement avec l'Est européen.

Je dirais donc qu'une reconnaissance de la RDA demeure un objectif de notre politique, mais je ferais des réserves quant au "timing", et trouverais mauvais que l'on presse aujourd'hui le mouvement.

Herr Botschafter Troendle:

Ich fühle mich fast verpflichtet, das Wort zu ergreifen, da ich alle der bisher genannten Staaten aus meiner persönlichen Erfahrung kenne.

Bei einer näheren Betrachtung der jüngsten Geschichte Japans fällt einem auf, wieviele Parallelitäten zwischen diesem Land und der Bundesrepublik Deutschland bestehen. In beiden Fällen handelt es sich um Nationen, die im letzten Weltkrieg völlig zusammengeschlagen wurden. Beide haben sich davon in kürzester Zeit erholt und sind inzwischen zu wirtschaftlichen Grossmächten emporgestiegen. Beide Staaten lassen sich militärisch durch die USA beschützen, wodurch sie bedeutende finanzielle Mittel einsparen können. Sowohl Japan wie die Bundesrepublik sehen ihre politische Zukunft nur unklar, beide Staaten wurden zu wirtschaftlichen Riesen und blieben politische Zwerge.

- 26 -

Auf andern Gebieten jedoch bestehen klare Unterschiede zwischen den zwei Ländern. Japan ist ein Kaiserreich und hat seine Verfassung aus den USA diktiert erhalten. Die Wirtschaft Japans ist dirigistisch ausgestaltet - wogegen wir in der Bundesrepublik ein marktwirtschaftliches System antreffen - wobei die Eigenartigkeit der japanischen Ordnung darin besteht, dass die Wirtschaft die Regierung dirigiert und nicht umgekehrt. Ein weiterer grundsätzlicher Unterschied besteht schliesslich darin, dass die wirtschaftlichen Interessen Japans eindeutig im Fernen Osten liegen. Diese Tatsache wird sich entscheidend auf eine allfällige Grossmachtpolitik dieses Landes auswirken. Falls Japan je auch auf politischer Ebene zu einer Weltmacht heranwächst, wird es seine Interessen auf jenen Teil der Erde konzentrieren, wobei den rohstoffreichen und entwicklungsfähigen Gebieten Sibiriens bestimmt eine zentrale Bedeutung zukommt. Es stellt sich jedoch die grundsätzliche Frage, ob Japan militärisch je wieder eine Grossmacht werden wird. Eine derartige Entwicklung halte ich für so lange als unwahrscheinlich, als die japanische Wirtschaft die Regierung dirigiert. Die Wirtschaft aber wird ihre expansiven Ziele nicht mit dem Schwert, sondern mit friedlichen Mitteln zu erreichen suchen.

Trotz der stets zunehmenden Bedeutung Japans halte ich nicht dieses Land als die künftige Supermacht im Fernen Osten; diese Rolle wird m.E. der Volksrepublik China zukommen, die die hierzu erforderliche nationale Kraft und auch das notwendige Potential in jeder Beziehung besitzt.

Bezüglich der westdeutschen Beziehungen zu Moskau teile ich völlig die Ansichten von Herrn Dürrenmatt. Das von Bundeskanzler Brandt begonnene Unternehmen ist strategisch zweifellos richtig, taktisch aber erfolgt es zu einer falschen Zeit. Als Folge dieser ungeschickten Wahl des Zeitpunktes sowie des übereilten Vorgehens zeigen sich in Deutschland bereits die ersten Anzeichen von Ungeduld. Diese Gefühle der Unrast werden von Moskau weiter geschürt und schliesslich voll ausgenutzt. Aus meiner

- 27 -

eigenen Erfahrung weiss ich, dass man bei Verhandlungen mit den Russen nie auch nur das leiseste Anzeichen von Ungeduld durchblicken lassen darf. Es gilt hier die Negoziationsregel, wonach 20 % der Verhandlungen mit dem Kopf und 80 % mit Warten zu bestreiten sind.

Zur Frage der Anerkennung der DDR durch die Schweiz:

Aus rein theoretischer Sicht scheint mir klar, dass wir in unserer Eigenschaft als neutraler Staat diesen Schritt vollziehen sollten. Ebenso eindeutig würde ich aber eine Anerkennung im jetzigen Zeitpunkt als mit unserer Neutralitätspolitik unvereinbar halten, da wir dadurch der kommunistischen Seite direkt in die Hände spielen würden. Gewiss verlangt die Neutralität eine möglichst vollständige Universalität der Beziehungen mit andern Staaten. Die Herstellung der offiziellen Kontakte muss aber in neutraler Sphäre geschehen. Praktisch heisst dies, dass die Schweiz ihre Beziehungen zu jungen Staaten möglichst frühzeitig errichten sollte, bevor politische Faktoren eine Kontaktnahme erschweren. In diesem Zusammenhang darf ich an die seinerzeitige Anerkennung der Volksrepublik China erinnern. Zugegebenermassen half uns eine günstige Schicksalsfügung, wenn wir heute in offiziellem Kontakt mit diesem Land stehen; mitbestimmend war aber ebenso das rasche und entschlossene Vorgehen, das die schweizerische Regierung zur Erreichung dieses Zieles eingeschlagen hatte. Im Falle der DDR dagegen haben wir eine ähnliche Chance im Jahre 1949 verpasst. Die Schweiz liess sich damals von den kategorischen Forderungen auf volle Anerkennung zu stark beeindruckt, worauf ein eigentliches Verhandlungsgespräch gar nicht zustande kam. Hätten wir damals etwas mehr Geduld gezeigt, so hätte sich bestimmt eine akzeptable Zwischenlösung finden lassen.

Heute aber können wir die Anerkennung der DDR nicht mehr in neutraler Sphäre vollziehen. Es bleibt uns folglich keine andere Wahl übrig, als mit diesem Schritt so lange zuzuwarten, bis er kein politisches Aufsehen mehr verursachen wird, d.h. konkret ausgedrückt, bis eine Mehrzahl anderer Staaten uns mit dieser Tat vorausgegangen ist.

Der Vorsitzende:

Ich danke Herrn Botschafter Troendle für seine ebenso interessanten wie lehrreichen Ausführungen.

Ich möchte hier die Diskussion über das heutige Thema kurz unterbrechen und Herrn Botschafter Jolles bitten, uns einen Ueberblick über den gegenwärtigen Stand der exploratorischen Gespräche mit Brüssel zu vermitteln.

Herr Botschafter Jolles:

Ich werde versuchen, Ihnen stichwortartig das Ergebnis der bisher geführten Erkundungsgespräche zu skizzieren. Eine solche Bilanzierung ist indessen sehr schwierig, da verschiedene Unsicherheitsfaktoren in Betracht zu ziehen sind.

Positiv kann vermerkt werden, dass man unsere Wünsche und Vorstellungen ernsthaft prüft. Die Kommission vertieft sich in unsere Probleme trotz der gleichzeitig laufenden Verhandlungen mit den beitrittswilligen EFTA-Ländern. Die auch von uns gewünschte Unverbindlichkeit der exploratorischen Gespräche ist indessen von der Kommission besonders stark hervorgehoben worden, denn sie will die politische Meinungsbildung in keiner Weise präjudizieren. Immerhin lassen sich aus der Tatsache vielleicht gewisse Anhaltspunkte entnehmen, dass sich die bisherigen Gespräche strikte im Rahmen unserer Eröffnungserklärung gehalten haben, und dass innerhalb dieses Rahmens ein gewisser Konzentrationsprozess eingesetzt hat. Die Kommission scheint willens zu sein, die Verhandlungen auf wenige, zentrale Probleme zu beschränken und möglichst einfache Lösungen anzustreben. Das hat sich z.B. an ihrem Interesse an gewissen EFTA-Regeln gezeigt. Die Tendenz der Kommission scheint dahin zu gehen, keine perfektionistische Harmonisierungsforderungen aufzustellen, sondern eine möglichst einfache Methode zur Vermeidung von Störungen des freien Warenverkehrs zu suchen. Sie sieht die Lösung in einer allgemeinen Ausweisklausel, die zu konkreten Wettbewerbsregeln, die allenfalls der EFTA-Konvention nachgebildet sein könnten,

hinzutreten würde. Eine solche Ausweisklausel ist nicht unproblematisch für uns, und wir haben daher versucht, darauf hinzuwirken, den Spielraum für eine willkürliche Handhabung durch die Vertragspartner einzuschränken.

Wir haben ferner den Eindruck, dass unsere Gesprächspartner von einer gewissen Logik der Situation ausgehen und daher anerkennen, dass auch wir bestrebt sind, Lösungen im Rahmen dieser Logik vorzuschlagen. Darauf ist es zurückzuführen, dass die Kommission auf den Gebieten, auf denen die EG "demandeurs" sind, bisher keine übertriebenen Forderungen gestellt hat. Beim Kernproblem der Institutionen ist klar zum Ausdruck gekommen, dass ein Rahmen ausserhalb der EG-Institutionen zu schaffen ist, wie z.B. durch Einsetzung einer Gemischten Kommission. Grundsätzlich ist dagegen nichts einzuwenden. Wir haben jedoch darauf aufmerksam gemacht, dass die Schweiz in einem solchen System Gefahr laufen könnte, zu spät und ohne angemessenes Gewicht zum Wort zu kommen. Wir werden uns aus diesem Grunde zusätzlich für direkte Verbindungen auf gewissen technischen Gebieten mit den zuständigen Instanzen der EG einsetzen. Wir dürfen jedoch den Bogen nicht überspannen, da die EG in institutioneller Hinsicht zu keinerlei Entgegenkommen bereit sein werden, solange die Englandverhandlungen laufen.

Das Hauptgewicht des Abkommens wird deshalb auf der Herstellung des freien Warenverkehrs und landwirtschaftlichen Vereinbarungen liegen. Die EG werden wahrscheinlich versuchen, gewisse Ergänzungen auf den Gebieten, auf denen sie besonders interessiert sind, (Verkehrspolitik; Zugang zum schweizerischen Kapitalmarkt) anzubringen. Wir werden unsererseits auf Konsultationsmöglichkeiten bei der Ausarbeitung der Industriepolitik und der Wirtschafts- und Währungspolitik drängen. Das Abkommen wird aber voraussichtlich für diese Gebiete nur einige Grundsätze enthalten, die Ansatzpunkte für eine spätere Weiterentwicklung bilden können. Von Seiten der Kommission ist auch der Gedanke vorgetragen worden, vorerst nur ein provisorisches Abkommen für die Dauer von fünf Jahren abzuschliessen. Ein derart beschränktes Abkommen birgt indessen nicht zu unterschätzende Gefahren für uns.

- 30 -

Unsere Vorstellung von der Entwicklungsfähigkeit des Abkommens weicht davon insofern ab, als u.E. der Grundstock der Vereinbarung durch spätere Forderungen eines Vertragspartners nicht in Frage gestellt werden darf. Bei einem provisorischen und befristeten Abkommen wäre dies nicht gesichert.

Alle diese Vorstellungen und Gedanken über die Gestaltung unserer Beziehungen zu den EG sind jedoch, wie erwähnt, mit grossen Unsicherheitsfaktoren belastet. Ungewissheit besteht einmal vor allem deshalb, weil wir uns erst in der ersten Phase eines dreistufigen Verfahrens befinden und es sorgfältig vermeiden, die künftige EG-Stellungnahme zu präjudizieren. In einer zweiten Phase wird sodann die Meinungsbildung innerhalb der Kommission stattfinden. Obschon wir hoffen, dass das für die Erweiterungsverhandlungen verantwortliche Kommissionsmitglied, der Franzose Deniau, bestrebt sein wird, die Möglichkeit für eine Sonderregelung aufzuzeigen, müssen wir damit rechnen, dass eine Reihe von Kommissionsmitgliedern, wie Mansholt und Spinelli, die dem Gedankengut der "Europäer" der ersten Stunde verpflichtet geblieben sind, eine Sonderbehandlung der Neutralen entschieden ablehnen werden. Angesichts dieser personellen Verhältnisse in der Kommission ist es ausserordentlich schwer vorauszusagen, wie der Kommissionsbericht an den Ministerrat ausfallen wird. Die dritte und entscheidende Phase der Meinungsbildung der EG wird sodann auf dem Niveau des Ministerrates im Zusammenhang mit der Formulierung des Verhandlungsmandates für die Neutralen stattfinden.

Informationspolitisch befinden wir uns in einem Dilemma. Gewisse unvorsichtige, d.h. allzu optimistische und zu präzise Aeusserungen in der schweizerischen Presse haben sofort die politischen Gegenkräfte in den EG mobilisiert. Wenn wir über die Gespräche jedoch nichts verlauten lassen, werden wir von der Oeffentlichkeit und dem Parlament kritisiert.

Einen zweiten Unsicherheitsfaktor bildet die Haltung Schwedens. Die Schweden haben kürzlich eine Kurskorrektur vorgenommen, indem sie neuerdings die Beitrittsvariante ausgeschlossen haben. Sie haben damit die Richtigkeit unserer Beurteilung der Ausgangslage der Verhandlungen mit den Neutralen bestätigt. Die Schweden haben indessen diese Kurskorrektur vorgenommen, ohne ihre Verhandlungsposition zu ändern: sie sind nach wie vor bereit, die Zollunion, die Agrarunion und die Wettbewerbsregeln des Römer Vertrages zu übernehmen. Damit haben sie unsere Position erschwert, denn bisher konnten die grundlegenden Verschiedenheiten der Verhandlungskonzepte mit der Unterschiedlichkeit der Endabsicht der beiden Länder erklärt werden. Wir werden natürlich versuchen, zu einer grösseren Konvergenz mit den Schweden zu gelangen. Dies wird nicht einfach sein, da die Schweden der Aufrechterhaltung und Verstärkung der skandinavischen Einheit die Priorität einräumen und daher bestrebt bleiben, soweit als möglich mit Dänemark und Norwegen gleichzuziehen.

Den dritten Unsicherheitsfaktor bilden die Erfolgchancen der Englandverhandlungen. Man spricht gegenwärtig von einer Verhandlungskrise. Dass das Pfundproblem Schwierigkeiten bereiten wird, war allgemein bekannt. Vor allem die Insistenz, mit der Frankreich eine Diskussion der sich aus der Reservestellung des Pfundes ergebenden Währungsprobleme verlangt hat, weckt gewisse Zweifel am Zustandekommen einer Lösung. Die Motivierung dieses Vorgehens kann aber auch darin liegen, dass soweit als möglich Garantien geschaffen werden sollen, damit die Gemeinschaft nach dem britischen Beitritt nicht so tiefgreifenden Veränderungen ausgesetzt wird, dass ihr Charakter und in erster Linie ihre Finanzierungsregeln in Mitleidenschaft gezogen würden. Auch bestehen zweifellos Zusammenhänge zwischen den finanziellen Möglichkeiten Grossbritanniens, seinen Beitrag zu erhöhen, und der künftigen Belastung der britischen Zahlungsbilanz im Falle eines Abbaues der Sterling-Guthaben.

Ob die sachlichen Schwierigkeiten, die somit durchaus ernst zu nehmen sind, überwunden werden können, ist gegenwärtig noch durchaus offen. Entscheidend wird der politische Wille sein. Der Erfolg oder Misserfolg der deutschen Ostpolitik wird diesbezüglich eine beachtliche Rolle spielen, denn die Möglichkeit einer Stärkung der aussenpolitischen Stellung der Bundesrepublik dürfte für Frankreich eine wichtige Motivierung für die Aufnahme Grossbritanniens in die EG bilden.

Gestatten Sie mir, mit einer Anregung zu schliessen: Es wäre von grossem Wert, wenn Ihre Gruppe eine vertiefte Integrationsdebatte über das schweizerische Verhandlungskonzept führen könnte, sobald der Bericht der Kommission an den Ministerrat ausgearbeitet ist.

Der Vorsitzende:

Die Anregung von Herrn Botschafter Jolles kann ich wie folgt beantworten: Die nächste Sitzung unserer Gruppe ist auf den 26. Juni festgesetzt. Sie wird der Integrationsfrage gewidmet sein und uns Gelegenheit bieten, insbesondere den Stand der England-Verhandlungen näher zu betrachten. Da zu diesem Zeitpunkt der die Schweiz betreffende Kommissionsbericht vielleicht nicht vorliegt, könnte eine weitere Integrationsdebatte für anfangs Herbst vorgesehen werden.

Herr Nationalrat Weber:

Hat man sich in Brüssel auch über die Möglichkeiten einer gesonderten Lösung für den Agrarsektor unterhalten?

Herr Botschafter Jolles:

In unsern ersten Kontakten mit der EWG haben wir die Bestätigung erhalten, dass ein Abkommen mit der Schweiz einen "volet agricole" beinhalten müsste. Interessanterweise haben dabei jedoch unsere Gesprächspartner die Argumente, weshalb für uns weder ein Beitritt zur Agrarunion noch - angesichts der hohen Preis-

disparités - die Herstellung des freien Warenverkehrs mit Landwirtschaftsprodukten möglich wäre, nicht rundweg in Abrede gestellt. Andererseits haben sie bis anhin noch keine klaren Forderungen im Agrarbereich gestellt; die diesbezüglichen Äusserungen blieben auf die Nennung einiger Stichworte beschränkt, so z.B. die Sicherung und Erweiterung des EG-Marktanteils und die Erzielung höherer Preise (d.h. Einsparung von Ausfuhrsubventionen). Diese Zurückhaltung lässt sich dadurch erklären, dass die Beamten in Brüssel die Verhandlungswünsche der einzelnen Regierungen nicht präjudizieren wollen. Es ist folglich damit zu rechnen, dass diese Frage erst im Ministerrat eingehend zur Sprache gelangen wird.

M. Béguin:

Je voudrais me permettre de poser, au sujet de ce que vient de nous exposer l'Ambassadeur Jolles, une simple question de fait:

- Vous avez dit que la Suisse, à Bruxelles, ne chercherait pas à faire du perfectionnisme dans les questions institutionnelles, relatives notamment à certains aspects de l'intégration dite de la "seconde génération". Puis-je vous demander si les questions fiscales et cartellaires seront immédiatement touchées à ce stade de nos pourparlers?

M. l'Ambassadeur Jolles:

L'harmonisation fiscale n'a pas été abordée, d'une part, parce que la politique des CE n'est pas encore définitivement arrêtée et, d'autre part, parce qu'il n'existe pas de relation directe avec la question de la libre circulation des marchandises, sauf évidemment au sujet des effets des impôts indirects sur les prix d'exportation.

La politique cartellaire des CE est en outre très institutionnalisée de sorte qu'il faudra chercher à assurer des conditions équitables de concurrence par des méthodes plus simples.

Herr Botschafter Thalmann:

Das Problem der Anerkennung der DDR stellt sich m.E. auch aus dem Blickwinkel unserer Kontakte mit der Gemeinschaft. Ich bin der Auffassung, dass wir uns im Hinblick auf die Verhandlungen in Brüssel die nötige Bewegungsfreiheit wahren müssen.

Herr Botschafter Grübel, (der von Herrn Botschafter Thalmann angesprochen wurde) äusserte sich wie folgt:

Wir haben allen Grund, gegenüber Italien gegenwärtig die von Herrn Botschafter Troendle erwähnte Verhandlungsmaxime zu befolgen. Wenn wir heute die Verhandlungen zu einem Ergebnis führen wollten, so müssten wir uns entscheiden, ob wir dem Stabilisierungsziel oder den guten Beziehungen mit Italien und damit auch dem guten Verhandlungsklima mit den EG den Vorzug zu geben haben. Meines Erachtens wäre dabei gerade im Interesse der Aussenpolitik die Stabilisierung den guten Beziehungen überzuordnen. Die Aufgabe des Stabilisierungszieles hätte unweigerlich eine dritte Ueberfremdungsinitiative zur Folge und würde ihr eine gute Erfolgchance verschaffen. Mit der Annahme einer solchen Initiative wären wir gegenüber Italien und den EG vollständig blockiert. Mit Geduld in den Verhandlungen mit Italien können wir dagegen eine solche Alternative vielleicht umgehen.

Herr Botschafter Ruegger:

Ich werde meine Aeusserungen vorerst auf die Frage der Anerkennung der DDR beschränken. Gewiss entspricht es einem grundlegenden Wesenszug der politischen Neutralität, möglichst rasch und auf universeller Ebene mit allen Ländern Beziehungen zu unterhalten. Neben den rein territorialen Aspekten dieses Leitsatzes sind indessen auch intertemporale Faktoren zu beachten, mit andern Worten das Timing ist in diesen Belangen von entscheidender Bedeutung. Im Falle der Anerkennung der

Slowakei haben wir erfahren, dass verfrühte Entscheide verhängnisvolle Folgen nach sich ziehen können; dieser Schritt brachte uns damals Schwierigkeiten ein, nicht nur gegenüber der neu gegründeten Tschechoslowakei, sondern auch gegenüber Moskau. Bei jeder Anerkennung eines Staates müssen wir uns die Frage stellen, was verlangt der Grundsatz der Neutralität und was dient seiner Stärkung? Eine Anerkennung der DDR im jetzigen Augenblick würde zweifellos die Stellung Bundeskanzler Brandts schwächen. Darüber hinaus könnten sich nachteilige Wirkungen für alle die Kräfte in Rumänien, Polen und der Tschechoslowakei ergeben, die sich sukzessive von der sowjetischen Umklammerung zu lösen suchen. Wir müssen uns klar vor Augen halten, welch grosses politisches Gewicht unter den gegebenen Umständen einer schweizerischen Anerkennung der DDR zukäme.

M. le Professeur Freymond:

Je voudrais, très rapidement, dire encore deux mots au sujet des remarques qui m'ont été faites jusqu'ici:

Je suis pour une politique de prudence, et je l'ai toujours été, mais non pour une politique de tergiversations. Au sujet de la reconnaissance de l'Allemagne de l'Est, j'ai pris publiquement position voilà plus de deux ans: il n'y avait, à ce moment-là, pas d'ouverture de Bonn à l'Est, et en reconnaissant alors la RDA, on ne gênait nullement Brandt.

Chaque fois que la question se posera on trouvera des raisons pour ou contre tel ou tel choix. Il faut donc, tout en accordant aux questions de "timing" l'importance qu'elles méritent, se détacher tant soit peu de l'immédiat pour envisager la longue durée.

L'Ambassadeur Troendle nous a dit que c'est en 1949 qu'il aurait fallu établir des relations diplomatiques avec l'Allemagne de l'Est. Je partage sa manière de voir et j'ajoute que, selon moi, la chose était encore possible en 1955.

- 36 -

On ne l'a pas fait, et il nous incombera de prendre cette décision un jour. Dans l'intervalle, je pense - encore une fois - qu'il ne faut pas craindre d'ouvrir le débat. Que le Gouvernement, de son côté, n'en parle pas, je le conçois fort bien; mais il est de l'intérêt de la Suisse que ce problème soit discuté publiquement.

Il y a une chose, en tout cas, dont je suis persuadé: c'est que si Brandt tombe, le problème de la reconnaissance de la RDA deviendra pour nous infiniment plus difficile à résoudre qu'il ne l'est aujourd'hui.

Je ne pense pas que, dans le contexte de nos pourparlers avec Bruxelles, le risque d'une reconnaissance de l'Allemagne de l'Est par la Suisse puisse constituer un argument susceptible de vaincre l'opposition de ceux des membres de la Commission des Communautés qui ne sont pas particulièrement bien disposés à l'égard de notre pays (Spinelli, Mansholt et Dahrendorf, entre autres). Ceci dit, et d'une manière générale, je ne crois pas que la démonstration que nous ferions de notre liberté de mouvement puisse nous nuire à Bruxelles.

Herr Botschafter Jolles:

Unser Verhältnis gegenüber Ostdeutschland ist auf dem Gebiete des Handels insoweit unangenehm, als wir heute, von Spanien und Portugal abgesehen, das einzige westeuropäische Land sind, das mit der DDR überhaupt keine Beziehungen unterhält. In dieser Hinsicht haben wir einiges an Terrain aufzuholen, wozu wir die ersten Schritte bereits unternommen haben. Anlässlich dieser Kontakte haben die Vertreter der DDR interessanterweise das Problem der Anerkennung nicht hochgespielt; sie beschränkten ihre Äusserungen vielmehr auf die Herstellung von Beziehungen, die eine Anerkennung nicht implizieren würden.

Der Vorsitzende:

Nachdem wir am Vormittag die Beratungen zum heutigen Thema unterbrochen haben und uns Herr Botschafter Jolles über den neusten Stand der exploratorischen Gespräche ins Bild gesetzt hat, wenden wir uns jetzt wieder den Problemen der europäischen Friedensordnung zu. Die Herren Botschafter Bindschedler und Minister Natural haben sich bereit erklärt, uns ihre Gedanken hierüber vorzutragen.

Herr Botschafter Bindschedler:

Seine Ausführungen sind in einem Anhang zum Protokoll vollständig wiedergegeben.

M. le Ministre Natural:

On parle beaucoup de la sécurité européenne. Je pense qu'il n'est pas mauvais de voir le principal danger qui la menace et de concentrer sur lui notre attention. Il est inutile de cacher qu'il se profile du côté de l'URSS. Néanmoins, la vision change quelque peu si l'on examine la situation de son point de vue à elle et je crois qu'il est nécessaire et instructif, dans un groupe comme le nôtre, de nous représenter un instant les problèmes dans une optique "moscovite".

Vu de Moscou, le triangle des trois super-puissances ne constitue pas une figure tout à fait exacte. Avant que les relations fussent triangulaires, il y avait un système à deux, un équilibre bipolaire que même aujourd'hui le Kremlin ne parvient pas à oublier complètement. L'URSS était, alors, au centre d'un empire communiste composé de deux marches: une marche orientale, la Chine, le Vietnam et la Corée du Nord, et une marche occidentale, les satellites européens. La marche orientale a fait dissidence, s'est constituée en empire rival. La marche occidentale est restée soumise, mais grâce seulement à l'emploi de la force (Hongrie, Tchécoslovaquie). Tant que

le régime soviétique conservera les caractéristiques présentes, et à vues humaines elles se maintiendront encore longtemps, cette marche restera rétive, n'attendant que le moment de se soulever et l'occasion de se dégager de l'emprise de Moscou.

A l'époque de sa plus grande extension, l'empire communiste renfermait pour Moscou un danger latent: par le jeu du polycentrisme dont Togliatti se faisait l'apôtre, l'Union soviétique risquait de perdre la direction et la maîtrise de l'ensemble, d'être obligée d'agir en fonction des intérêts de ses divers associés, et non pas de ceux du Kremlin. La dissidence chinoise d'une part, la reprise en main des satellites de l'autre, ont écarté ce péril. Mais chat échaudé craint l'eau froide. Il est très probable que le Kremlin ne veut pas voir la renaissance d'une telle constellation. Il préfère de beaucoup entretenir avec les pays qui ne font pas partie de son bloc des relations de puissance à puissance, d'Etat à Etat, en dehors du cycle du parti. C'est pourquoi il ne cherche pas à communiser l'Egypte, ni aucun des pays du Proche-Orient, qu'il appuie l'Inde sans aspirer, sans doute, à la convertir au marxisme-léninisme, etc.

A l'égard de l'Europe occidentale, ces mêmes conceptions doivent être valables. En admettant, par hypothèse, qu'un coup de baguette magique fasse passer l'Europe occidentale au communisme, ce serait la fin du règne incontesté de Moscou. Cette Europe est trop riche et trop dynamique pour qu'on puisse la mener sans lui accorder le droit de participer aux décisions, et à des décisions qui concerneraient aussi l'URSS.

Bien sûr, cette hypothèse est tout à fait invraisemblable. Mais elle nous permet de comprendre que Moscou n'a pas intérêt à augmenter le nombre de ses satellites européens, surtout s'il s'agit d'une puissance importante. Le passage de l'Italie au communisme, par exemple, causerait peut-être plus de soucis à Moscou qu'à Washington. Celui de la République fédérale

ramènerait la Russie deux cents ans en arrière, au temps où les barons baltes détenaient la plupart des leviers de commandes à St-Pétersbourg.

En bref, l'Union soviétique sait qu'elle ne pourra jamais conquérir les coeurs et les esprits en Europe orientale. Elle n'a aucun intérêt à renforcer cette Europe orientale, encore moins à lui voir s'adjoindre d'autres éléments importants, car celle-ci pourrait alors faire bloc contre elle, soit qu'elle la force au polycentrisme, soit qu'elle devienne assez redoutable pour imiter la Chine et faire dissidence. (La Yougoslavie constitue un cas limite. Pourrait-elle être réincorporée au bloc sans le gangrener? Nous ne pouvons pas deviner ce qu'en pense le Kremlin).

Toute la politique de l'URSS semble fondée sur une philosophie très primaire: éviter que l'équipe dirigeante ne perde le pouvoir, empêcher l'élimination de la nouvelle classe, celle des "apparatchiks", au profit d'une autre, celle des organisateurs ou des officiers. L'équipe actuelle sait qu'elle ne peut pas accomplir des performances dans le domaine de la productivité, ni dépasser les Etats-Unis, comme l'avait proclamé imprudemment Khrouchtchev. En revanche, elle peut, sans porter atteinte à la centralisation qui lui est chère, et même en la renforçant, enregistrer des succès en politique extérieure, et cela en améliorant ses armements et en étendant le champ d'activité de sa flotte. Elle fait ainsi d'une pierre trois coups: elle donne satisfaction à l'Etat-major; elle se renforce militairement face aux Etats-Unis, ce qui augmente sa capacité de marchandage; enfin, elle améliore ses positions vis-à-vis de la Chine, qui est devenue une sorte d'ennemi héréditaire.

Et comme elle ne désire pas un affrontement violent avec Washington, elle ne doit en conséquence pas envisager de conquêtes en Europe, tant parce que les Etats-Unis pourraient réagir que pour les raisons que nous avons évoquées plus haut.

Alors qu'espère-t-elle faire dans notre continent, et quelle est sa politique vis-à-vis de l'Europe occidentale?

Je pense qu'il est plus facile de savoir ce qu'elle ne veut pas que de préciser ce qu'elle veut. Elle ne veut pas que l'Europe soit un instrument de la politique des Etats-Unis, ni qu'elle s'intègre trop, ni qu'elle devienne trop cohérente ou n'acquière une force politique et surtout militaire; elle ne tient pas non plus à la voir céder au gauchisme, ni qu'elle devienne le théâtre de troubles et d'anarchie, car les répercussions n'en seraient pas prévisibles, calculables, enfin, elle ne veut pas la voir devenir communiste, ni pratiquer une politique d'ouverture à l'Est susceptible de favoriser les dissidences chez les satellites. Il semble que le mieux qu'elle puisse escompter, c'est une Europe accommodante, qui lui fournisse capitaux et "know-how", qui joue un rôle mondial effacé sans avoir la capacité de l'inquiéter militairement.

En admettant que cette projection des vues du Kremlin soit exacte, nous devons convenir aussi que la réalisation d'un tel objectif n'est pas facile: les puissances européennes n'ont nul désir d'être tenues en brassière, et leur expansion économique a des exigences, obéit à des impératifs qui ne leur permettent pas de se contenter d'un rôle politique insignifiant. Les Etats-Unis ne se laisseront pas faire non plus, quelles que soient les tendances isolationnistes qui se manifestent chez eux.

L'URSS doit donc suivre une politique où alternent le sourire et la menace, les promesses vagues et les traînements de sabre. La pénétration en Méditerranée n'est pas seulement une ouverture vers l'Extrême-Orient. C'est le moyen de tourner l'Europe par le sud, si possible de faire tomber son bastion oriental, en en détachant la Turquie et la Grèce et éventuellement de rendre la vie intenable à la 6e flotte. C'est par une politique expansionniste sur les pourtours de l'Europe que Moscou peut espérer l'intimider et l'isoler assez pour qu'elle se contente

d'un rôle sinon de vassal, du moins de simple géant économique sans bec ni ongles.

Il est évident que la Conférence européenne de sécurité ne permettra pas en elle-même à l'URSS d'atteindre son but. Mais elle pourrait l'en rapprocher: en créant en Europe un sentiment de fausse sécurité; en compliquant, ou en entravant l'intégration européenne; en canalisant les contacts Est-Ouest selon les vues de Moscou; en faisant comprendre aux satellites que jamais l'Occident ne les aidera à secouer le joug soviétique.

Toutefois, rien n'oblige les Occidentaux à se laisser manoeuvrer de la sorte. S'ils gardent les yeux ouverts sur la pénétration russe en Méditerranée, sur l'accroissement de ses armements, ils comprendront les limites de la détente. Et s'ils ont vraiment la volonté de s'intégrer et de s'unir, les tentatives soviétiques de dissociation feront long feu. De même, s'ils s'acharnent à faire respecter le droit international, ils ne donneront pas l'impression de ratifier la doctrine Brejnev. Bref, en conservant leur cohésion, en s'abstenant de fronder les Etats-Unis, ils éviteront que la Conférence ne devienne un instrument de la politique soviétique.

Les Occidentaux doivent donc éviter trois tentations à savoir: se disputer entre eux les faveurs des Soviétiques et l'accès à leur marché; croire qu'une détente en Europe peut être dissociée d'une détente globale, en d'autres termes, qu'une situation conflictuelle entre les trois super-puissances n'empêcherait pas un apaisement sur notre continent; enfin, masquer à leurs opinions publiques la réalité et le caractère des menaces auxquelles elles doivent faire face.

Ce dernier point est capital, car si les populations de l'Europe ne prennent pas conscience de la fragilité de la situation internationale, alors les opinions publiques pourraient imposer aux gouvernements une politique de rapprochement à tout prix, et c'est cela qui serait néfaste.

Mais la Suisse, Etat neutre, ne peut pas avoir pour missions de réveiller l'OTAN, ni de montrer du doigt la source et les causes des menaces qui planent sur l'Europe. Ce n'est pas une attitude négative qu'on attend d'elle, mais le contraire.

Bien qu'une conférence de sécurité ne paraisse pas pouvoir porter de fruits appréciables, elle vaut mieux qu'une recrudescence des tensions. Il est même possible qu'elle soit nécessaire, ne serait-ce que pour démontrer à l'opinion qu'on fait tout le possible en faveur de la paix et de la sécurité. Et si les grandes puissances occidentales ne sont pas à la hauteur de leur tâche, ce ne sera pas de notre faute, et d'ailleurs leur défaillance se manifesterait à une autre occasion, avec ou sans conférence.

Nous sommes par nature destinés à lancer des ponts, et toute autre politique jetterait des doutes sur la crédibilité de notre neutralité. Mais nous pouvons le faire avec lucidité. Nous pouvons nous refuser sans peine à être l'instrument d'un groupe de puissances. En particulier, nous ne sommes pas obligés, loin de là, de participer à la préparation multilatérale d'une "petite" conférence de sécurité, qui ne serait pas globale et ne réunirait que les pays de l'Est et les non-engagés, - rôle ambigu malheureusement joué actuellement par l'Espagne. Ensuite, si on en arrive à la phase multilatérale, il nous est facile d'éviter les chausse-trapes, en excipant du fait que nous n'avons pas été mêlés à la dernière guerre. Et alors, nous pouvons insister pour que l'ordre du jour ne contienne que des points sur lesquels un accord général est possible. Nous pouvons intervenir en faveur des procédures qui nous paraissent les meilleures. Nous devons enfin claironner notre foi dans le droit international, en faveur du règlement pacifique des conflits, de l'arbitrage. Nous n'avons pas d'illusions à nous faire: de tels efforts ne seront sans doute pas couronnés de succès. Mais ils donneront un point d'appui aux

petites puissances, ils constitueront une certaine ligne de résistance, et cela dans un sens conforme à nos traditions, à nos fondements juridiques, et sans qu'on puisse nous reprocher de sortir de notre rôle de neutre.

Bref, par notre attitude dans cette conférence, nous pouvons rehausser l'image de la Suisse comme celle d'un Etat à la fois conciliateur et ferme.

Herr Botschafter Ruegger:

Ich habe den ausgezeichneten Berichten wenig beizufügen. Was die Schweiz in der gegenwärtigen Situation tun kann, ist gesagt worden. Ich beschränke mich daher auf einige Randbemerkungen. Zuerst möchte ich auf den Ausgangspunkt unserer heutigen Debatte zurückkommen: Das Schwergewicht des Weltgeschehens hat sich nach Asien verlagert. Der russische Messianismus ist im Kreml noch immer lebendig, und es ist für das Regime eine Existenzfrage, ihn am Leben zu erhalten. Dazu kommt, dass der russische Imperialismus sich in neuen Formen sehr stark geltend macht. Die Sowjetunion sucht durch die russische Politik die kommunistische Doktrin der Aufrechterhaltung des Status quo zu bestärken. Sowjetrussland hat das zaristische Ziel des Zugangs zu den Weltmeeren verwirklicht. In Italien werden die Kräfte, die auf einen Zerfall der Wirtschaft hinwirken, bestärkt. Auch in Spanien, das nach Lenin der zweite kommunistische Staat Europas werden sollte, sind Schwierigkeiten zu erwarten. Die unglückliche Politik Roosevelts, gegen die Auffassung Churchills den russischen Vormarsch in Osteuropa zu tolerieren, hat sich für die Sicherheitspolitik der Sowjetunion als ausserordentlich vorteilhaft erwiesen. Die Sowjetunion wird deshalb in der Aufrechterhaltung des Status quo vorläufig ihr Ziel in Europa sehen. Es stellt sich folglich für die Schweiz die Frage, die Herr Professor Freymond gestellt hat, was sie zwischen den beiden europäischen Systemen tun kann. Auf kulturellem Gebiet sollte sie m.E. zu einer Belebung der Beziehungen beitragen.

Auf wirtschaftlichem Gebiet dürfte es, wie Herr Minister Natural zutreffend bemerkt hat, nicht zu einem Wettlauf der westlichen Länder kommen. Trotzdem sollte sich die Schweiz einem Ausbau der Beziehungen nicht entgegenstellen und verhältnismässig daran teilnehmen. Auch Venedig hat in seinem jahrelangen Krieg gegen das ottomanische Reich nach Möglichkeit die Wirtschaftsbeziehungen aufrechterhalten. Dabei hat sich weitgehend unser heutiges Konsularrecht und -system entwickelt.

Die Schweiz sollte auch nicht - wie Schweden es mit wenig Erfolg versuchte - politische Stellungnahmen abgeben. Aber auf nicht politischen Gebieten sollte sie nach Möglichkeit die Beziehungen pflegen. Diskussionen um die Berechtigung des Osthandels sollte es nicht mehr geben. Die traditionellen Formen der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten haben in der gegenwärtigen Situation wenig Aussicht auf Verwirklichung. Trotzdem sollten wir in soupler Form sie nach Möglichkeit zu vertreten versuchen. Die Schiedsgerichtbarkeit wird noch lange nicht anerkannt werden, aber über das System der Schlichtungs- und Untersuchungskommissionen kann das Terrain vorbereitet werden. Selbst die Sowjetunion wirkt in solchen Untersuchungskommissionen mit.

Was die Sicherheitskonferenz angeht, so ist die Möglichkeit nicht ausser acht zu lassen, dass sich zwar Moskau keine Illusionen über ihren unmittelbaren Erfolg macht, dass es aber beabsichtigt, sie zu einem Forum für den Austausch von Ideen werden zu lassen mit dem Ziel, die Anerkennung des Status quo zu erreichen. Es ist nicht auszuschliessen, dass es zu einer "Schlangenkonzferenz" kommt, die sich über Jahre hinzieht. Einer derartigen Ergänzung der direkten Verhandlungen zwischen den Staaten steht von uns aus gesehen nichts entgegen. Sie würde uns die Möglichkeit geben auf die Konstanten unserer Aussenpolitik hinzuweisen. Aehnlich wie in der UNO könnte dadurch zur Besänftigung der Konflikte beigetragen werden.

M. Landgraf:

Je suis très heureux d'entendre les conclusions moins pessimistes du Ministre Natural, car je dois avouer que la discussion de ce matin ne laissait guère de place à l'optimisme.

Sans doute un pessimisme fondamental est-il justifié, si l'on veut rester prudent face à une situation caractérisée, après tout, par une asymétrie foncière avec, à l'Est, une puissance douée d'une volonté politique extrêmement précise et déterminée, et à l'Ouest un monde moins soucieux de maintenir une façade monolithique et affichant des attitudes politiques plus vagues et plus ouvertes.

Ceci dit, je suis réconforté par la démonstration qu'a faite le Ministre Natural qu'il pouvait y avoir, pour la Suisse, une attitude positive face à la Conférence européenne de sécurité. Je pense, en effet, qu'il est sain de mener de front une politique active tant à l'Ouest, surtout à un moment où nous nous engageons dans un dialogue sérieux avec les Communautés européennes.

Quant à la reconnaissance de la RDA proposée par le Professeur Freymond, j'ai de la peine à me prononcer sur son opportunité aujourd'hui. Mais je dirai que je ne partage pas l'avis de l'Ambassadeur Micheli lorsqu'il considère qu'il faut faire dépendre notre reconnaissance de l'Allemagne de l'Est de notre attitude à l'égard de la Corée du Nord et du Vietnam du Nord: plus on recule les choix et plus ils seront difficiles à justifier, et je crains notamment qu'en liant ces trois questions on ne s'interdise de jamais prendre une décision.

Il est important, en effet, que nos choix de politique étrangère puissent rencontrer un écho dans l'opinion publique, qui n'a déjà que trop tendance à s'en désintéresser et à comprendre notre neutralité permanente comme un moyen peu glorieux d'éviter les ennuis. C'est pourquoi je reconnais à la proposition de M. Freymond un mérite principal, celui de provoquer le débat et d'inviter notre opinion à la discussion. Ce doit être

- 46 -

la tâche de nos autorités que de parer à ce réflexe d'impatience suscité par notre politique de neutralité et de nourrir l'intérêt de l'opinion publique en favorisant un débat de certaines grandes questions d'actualité.

On veut, en Suisse, une politique réaliste, et c'est justice; mais il est frappant de voir que le Gouvernement, lorsqu'il l'expose à l'intention des masses, a tendance à la motiver d'une façon qui ne rencontre que peu d'écho auprès d'elles, tant ces motivations correspondent peu aux préoccupations réelles de l'opinion. C'est pourquoi je pense qu'il est dans l'intérêt de notre politique de fournir à l'opinion les véritables données de nos principaux problèmes de politique étrangère.

Herr Dr. Frei:

Aus der gesamten Problematik einer Sicherheitskonferenz besitzt m.E. im heutigen Zeitpunkt einzig ein Aspekt eine konkrete Bedeutung: derjenige eines ausgewogenen, beidseitigen Truppenrückzuges. Dieses Thema steht seit der letztjährigen NATO-Ministerratssitzung und der Budapester Erklärung der Warschaupakt-Staaten im Mittelpunkt des politischen Geschehens, wenn auch die Motive in beiden Lagern grundverschieden sind. Für die USA geht es im wesentlichen um eine Reduzierung der aus dem Engagement in Europa fliessenden Kosten, die neben den Aufwendungen für Vietnam umso schwerer ins Gewicht fallen. Ferner liegt es im amerikanischen Interesse, die Möglichkeiten für eine russische Intervention in Europa weitgehend zu unterbinden. Auf der andern Seite strebt die Sowjetunion eine Schwächung der westlichen Allianz an und versucht, die USA möglichst aus dem Kontinent zu verdrängen. Trotz dieser Unterschiede in der Zielsetzung scheinen aber beide Grossmächte mit demselben Mittel, nämlich einem Truppenrückzug, operieren zu wollen. Uneinigkeit herrscht indessen bezüglich des Umfangs dieser Aktionen: Während der Westen auch einheimische Armeen einbeziehen und vor allem keine politische Vorleistung erbringen will, gehen die östlichen Forderungen dahin, dass nur Stationierungstruppen zurückzuziehen wären, während europäische Einheiten (im weitesten Sinne verstanden) davon ausgeklammert werden müssten.

- 47 -

Trotz dieser divergierenden Einzelheiten scheint m.E. das Interesse auf gegenseitiger Truppenreduktion in beiden Lagern zu überwiegen. Man muss sich geradezu fragen, weshalb auf diesem Gebiete bis anhin noch keine Schritte unternommen wurden. Die Antwort hierauf sehe ich darin, dass die Sowjetunion zu stark an ihrem Vorschlag einer Sicherheitskonferenz festhält und, aus Prestigegründen, je länger desto weniger von dieser Idee abweichen kann. Auf der andern Seite sind die USA an einer umfassenden Sicherheitskonferenz nur wenig, dafür aber an einem Truppenrückzug sehr lebhaft interessiert, ein Umstand, den sie jedoch nicht zugeben dürfen, da sie dadurch als Bittsteller erscheinen und ihre "bargaining power" erheblich schwächen würden. Zwischen diesen Positionen scheint meiner Auffassung nach ein offener Raum zu bestehen, in dem ein neutraler Staat seine Initiative entfalten könnte. Finnland und Schweden kommen hierfür nicht in Frage, da sich diese Länder bereits zu stark mit dem russischen Vorschlag identifiziert haben. Ebenso dürfte Oesterreich ausser Betracht fallen, da es in seiner Stellungnahme gewisse Textstellen aus der NATO-Erklärung zum Teil wörtlich übernommen hat. Es bleibt einzig die Schweiz übrig, die sich bis anhin noch nicht zu diesem Thema geäußert hat. Anlässlich der Beantwortung der Interpellation Renschler in der Sommersession 1970 hat Bundesrat Graber wohl die Problematik dargelegt, ohne jedoch die schweizerische Haltung in dieser Frage näher bekanntzugeben. Eine Initiative der Schweiz scheint mir schon deshalb als angezeigt, weil wir alles Interesse daran haben, einen einseitigen Rückzug der USA zu verhindern.

M. Béguin:

Il y a - j'imagine - quelque chose de scandaleux, de la part d'un nouveau membre, à prendre la parole au sein de ce groupe à peine arrivé. D'autre part, je considère comme un devoir de ne

pas jouer, ici, à l'expert: c'est la raison pour laquelle je me vois amené à compliquer votre tâche en posant les questions ou en faisant les remarques de quelqu'un "qui n'est pas nécessairement dans le coup".

J'ai l'impression que beaucoup de grandes erreurs d'appréciation ont découlé du fait que l'on introduisait, dans l'estimation des forces, des simplifications trop grandes. Pour bien juger d'une situation il ne suffit pas d'additionner les forces démographiques, militaires et économiques des Etats, mais il faut aussi tenir compte des possibilités réelles qui existent de les mobiliser: il y a, dans tout corps social, ce que j'appellerais des marées basses et des marées hautes qui affectent la volonté, le moral des nations et modifient grandement leur capacité de s'engager, indépendamment souvent de leur potentiel objectif. Et d'habitude cette capacité de mobilisation dépend de facteurs psychologiques auxquels on peut donner la forme de deux questions principales: de quoi est-on fier? de quoi a-t-on peur?

C'est ainsi qu'en Europe occidentale, malgré des forces potentielles considérables, on est dans une période creuse: on n'a pas peur et on n'est pas fier: donc on n'est guère mobilisable. Notre ennemi virtuel, au contraire, est complètement mobilisé: la peur de l'extérieur, perpétuellement ravivée, consolide la cohésion interne et cimente le Pacte de Varsovie, en même temps que les milieux dirigeants exaltent un messianisme communiste actif, - et c'est la fierté.

Alors, on voit bien qu'il faut se garder, en une telle situation, d'alimenter la peur de l'adversaire: en l'occurrence il faut avant tout désamorcer la crainte panique des Russes face à la renaissance éventuelle du revanchisme allemand, et donc soutenir la politique d'ouverture à l'Est du chancelier Brandt. Car la manifestation d'intentions revanchistes en Allemagne de l'Ouest ne ferait que nourrir la peur des Soviétiques et entretenir leur fierté d'en être le seul rempart. Je suis donc d'accord, en gros, avec le Professeur Freymond.

Pour ce qui est, en revanche, de la façon dont il voit la Chine comme troisième grande puissance mondiale, j'apporterai pour ma part un correctif. Certes, la Chine est en marée haute: la peur de l'encerclement et la fierté révolutionnaire y sont systématiquement entretenues. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'il n'y a guère, sur l'ensemble de l'immense population, que 30 millions de Chinois qui soient réellement intégrés à l'appareil économique de leur pays: la Chine d'aujourd'hui, c'est un peu une Allemagne de l'Ouest qui aurait à tirer derrière elle tout le continent africain. La mobilisation de la Chine ne saurait donc, à l'heure actuelle, qu'être imparfaite. Sans doute, le petit livre des pensées du président Mao travaille-t-il bien dans le sens d'une mobilisation plus grande des masses; mais c'est là un catéchisme encore très rudimentaire, peu "radio-actif" pour l'instant, et que la grande majorité des Chinois n'est en mesure que de balbutier. La Chine n'est donc pas, aujourd'hui, mobilisable vraiment pour une politique mondiale de grande puissance activement conduite.

Voilà. Je n'ai pas de solution à apporter. Je voulais simplement mettre en garde contre les trop grandes simplifications et attirer votre attention sur cette notion de mobilisation: on ne peut plus parler des puissances d'aujourd'hui comme on parlait des Etats au XIXe siècle.

Herr Nationalrat Weber:

Ich werde mich auf einige kurze Bemerkungen beschränken. Die Darlegungen von Herrn Botschafter Troendle zur Frage der Anerkennung der DDR halte ich für überzeugend. Ich habe vor einem Jahr in der nationalrätlichen Kommission für Auswärtiges den gleichen Standpunkt eingenommen. Die Anerkennung wird kommen, doch ist der Zeitpunkt dafür heute noch nicht gegeben.

Brandt muss auf irgendeinem Gebiet einen Erfolg aufweisen können. In der Innenpolitik ist ihm dies mit Rücksicht auf seinen Koalitionspartner nicht möglich. Ein Erfolg der Oeffnung nach

Osten hätte den Vorteil, dass die Bundesrepublik aus ihrer Abhängigkeit gegenüber den Vereinigten Staaten und Frankreich gelöst würde.

Der Ferne Osten ist m.E. gegenwärtig nicht das Zentrum der Weltpolitik. Er stellt lediglich einen Nebenschauplatz dar, und es ist von Nachteil, dass die USA sich dort derart stark engagiert haben.

Die Sowjetunion ist an Differenzen in Europa interessiert. Es kann für sie deshalb von Vorteil sein, wenn ein weiterer Staat unter eine kommunistische Regierung käme. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass das Ungleichgewicht der konventionellen Waffen mit der Zeit so gross wird, dass die westeuropäischen Staaten dem Druck Russlands nicht mehr widerstehen können. Eine politische Einigung der westeuropäischen Länder ist nicht in Sicht. Ich gehe aber mit Herrn Botschafter Bindschedler einig, dass das Problem einer europäischen Friedensordnung heute nicht existiert. Wie Herr Botschafter Ruegger zutreffend dargelegt hat, könnte trotz dieser Sachlage eine Sicherheitskonferenz gerade auch für uns günstige Auswirkungen haben.

Der Vorsitzende:

Für eine Schlussbetrachtung über das heutige Thema, das uns zweifellos noch an weiteren Sitzungen beschäftigen wird, erteile ich das Wort Herrn Prof. Freymond.

M. le Professeur Freymond:

Pour tenter de faire la synthèse de ce qui a été dit aujourd'hui, il me semble que nous avons tous apporté des idées diverses et abordé les problèmes dans des optiques certes différentes, mais dont il ne me paraît pas qu'elles divergent beaucoup.

Je suis profondément pessimiste et c'est la raison de mon titre, plutôt modeste: "La Suisse entre deux systèmes européens". Je ne vois pas, pour la Suisse, de bien grande liberté de manoeuvre, et comme je conçois mal comment un changement fondamental

pourrait se produire en Europe, sinon par le biais d'un conflit généralisé, je crois que la Suisse doit s'ingénier à poursuivre une politique de neutralité permanente, à la fois ferme sur les principes et souple quant aux modalités circonstanciées, car c'est là sa seule et sa vraie chance. C'est cette considération qui détermine ma position en faveur d'une reconnaissance de la RDA.

Pour ce qui est de l'Extrême-Orient en tant que centre de la politique mondiale, je me sens plus proche de M. Weber que de M. Dürrenmatt. En parlant de la Chine, je la voyais moins dans son rôle militaire et ne pensais pas avant tout non plus à son caractère "mobilisable" ou non, selon l'expression de M. Béguin, mais ai voulu montrer le poids qu'elle fait peser sur le système international bien qu'elle exerce sa pression essentiellement de l'extérieur: ce qui est important est moins de savoir si la Chine peut être aujourd'hui considérée comme le troisième Grand, que de voir comment sa seule existence agit sur les relations entre les deux Grands que sont depuis 1945 les USA et l'Union soviétique. La Chine de 1971 joue au fond un peu le rôle qui fut celui de l'Union soviétique dans l'entre-deux-guerres et elle influe avant tout sur celui des deux dont elle est le plus proche par l'idéologie, puisque c'est par ce biais même qu'elle fait pression.

Quant à l'URSS, contrainte de rester active, elle choisit de tourner l'Europe par le Sud, se contentant de maintenir le statu quo dans l'Est européen; le nouveau front entre l'URSS et l'Europe, le vrai front, c'est aujourd'hui la Méditerranée. Ce mouvement d'encerclement par le Sud a d'ailleurs déjà été indiqué par Lénine et l'affaire du pétrole que l'on vit ces temps-ci confirme que c'est par le Sud que l'Europe est désormais vulnérable.

Cette manoeuvre d'enveloppement par le Sud peut d'ailleurs s'étendre de l'Europe au monde: on peut dire que la Chine de Mao, de son côté, procède à un mouvement semblable, mais plus vaste, qui passe par l'Afrique et le continent sud-américain.

Tout cela fait apparaître que le danger pour l'Europe, aujourd'hui, n'est pas d'abord militaire. Tout se passe de plus en plus comme s'il n'était même plus nécessaire de faire peser sur elle une menace armée: l'Europe est déjà incapable de mobiliser ses forces, du fait que les états qui la composent sont atteints, de l'intérieur, dans leur substance et leur cohésion nationales. Avec le recul, on s'apercevra que depuis 1919 l'Europe a été, et sera toujours davantage, le théâtre d'une "guerre politique" dont le principe est le messianisme marxiste-léniniste: même Staline - le plus grand-russe de tous ceux qui ont dirigé le Kremlin jusqu'à ce jour - n'avait pas renoncé à la Révolution mondiale, il n'est, pour s'en convaincre, que de lire les discours qu'il faisait en février 1946 déjà, à peine son pays relevé des ruines de la guerre.

Poser le problème des relations internationales aujourd'hui ne se ramène donc plus - et je suis sur ce point parfaitement d'accord avec M. Béguin - à une simple équation des forces militaires des Etats: il se pose actuellement avant tout en termes de politique intérieure et de cohésion nationale. C'est pourquoi la Suisse devra, en même temps que de s'accoutumer à l'absence de tout ordre international, veiller à sa propre santé et sur ses équilibres internes, puisque c'est là une condition première de toute politique étrangère cohérente.

Der Vorsitzende:

Ich danke Herrn Prof. Freymond für sein Schlusswort, in dem er, trotz der in vielen Punkten divergierenden Auffassungen, die heute vorgetragen wurden, dennoch ein gewisses Mass an

- 53 -

Uebereinstimmung über wesentliche Elemente des heutigen
Themas hat vermerken können.

Der Vorsitzende schliesst die Sitzung um 16.00 Uhr mit dem Dank an
die Teilnehmer für ihre Beiträge zur Diskussion.

Referat von Herrn Botschafter Bindschedler

gehalten an der Sitzung der Arbeitsgruppe für
Historische Standortsbestimmung vom 27. März 1971

Probleme einer europäischen Friedensordnung

I. Abgrenzung

1. Auf die allgemeinen Faktoren, die zugunsten des Friedens oder des Krieges wirken, kann ich hier nicht eintreten. Obwohl ihnen eine massgebende Bedeutung zukommen kann, beschränke ich mich auf die Beurteilung der politischen Lage.
2. Der Begriff "Europa" ist unklar und bedarf der Definition. Ich verstehe im folgenden unter Europa den Kontinent ohne Russland, da dieses seit der Revolution von der europäischen Politik zu sehr getrennt war und seit dem Zweiten Weltkrieg zu einer Supermacht geworden ist.

Auch diese Abgrenzung erscheint problematisch. Aus dem europäischen politischen Zusammenhang können wohl das Mittelmeer und damit auch der Nahe Osten nicht ausgeklammert werden.

II. Bedrohungen und Möglichkeiten

3. Vier Fälle von Bedrohungen des Friedens in Europa lassen sich denken:
 - a. Direkter Angriff von aussen gegen Europa oder einen Teil davon. Als Angreifer kommt wohl nur eine Supermacht in Frage.
 - b. Indirekte Bedrohung von aussen, durch Uebergreifen eines ausser-europäischen Konfliktes auf Europa. Es würde sich wohl um einen ausserhalb Europas entstandenen Konflikt unter den Supermächten handeln.

- c. Bedrohung von innen durch eine interne Auseinandersetzung unter europäischen Staaten. Der Konflikt bleibt ein innereuropäischer; wobei wohl vorzusetzen ist, dass es sich um einen solchen zwischen Angehörigen des gleichen Blockes oder mit einem Neutralelen handelt.
- d. Interner Konflikt mit Hineinziehung der Supermächte. Dies erscheint wahrscheinlich bei einem Konflikt europäischer Staaten, die verschiedenen Blöcken angehören.

Daraus ergibt sich schon die Folgerung, dass in drei Fällen von vier die Gewährleistung des Friedens in Europa, ohne Einbezug der Supermächte, nicht möglich ist. Die Hauptbedrohung geht von den Supermächten und hier wiederum von einer aus.

Die unter europäischen Staaten innerhalb des gleichen Blockes bestehenden Konflikte stellen wohl kaum eine grössere Friedensgefahr dar, da die Beteiligten sich im gleichen politischen Lager befinden und von ihrer Hegemonialmacht abhängig sind. Die bestehenden Probleme (Südtirol, Triest, Gibraltar, Rivalität zwischen Frankreich und Grossbritannien im Westen, die Gebietsfragen zwischen Ungarn und Rumänien und Jugoslawien und Bulgarien über Mazedonien im Osten) sind eher zweitrangig und werden ohne Mitwirkung einer Grossmacht kaum zu einer bewaffneten Auseinandersetzung führen. Im übrigen sind die europäischen Staaten weitgehend saturiert.

Zu einer Krise könnte ein innerer Umsturz in einem Staate führen. Ein solcher würde das Verhältnis unter den Supermächten berühren und damit die Intervention einer Hegemonialmacht provozieren. Sofern die Umwälzung im Bereich des Westens stattfände, würde diese Folge vielleicht dann nicht eintreten, wenn das neue Regime die aussenpolitische Haltung des Staates nicht änderte.

Damit kommt man wieder zur Rolle der Supermächte. Bis 1939 waren europäische Politik und Weltpolitik weitgehend identisch, die Grossmächte europäische. Japan beschränkte sich auf den Fernen Osten.

Zwar haben die Vereinigten Staaten im Ersten Weltkrieg die Entscheidung herbeigeführt, sich dann aber in die Isolation zurückgezogen. Im Zweiten Weltkrieg entschieden die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion den Ausgang. Beide wurden zu Supermächten und blieben in Europa verankert. Die durch den Krieg entscheidend geschwächten europäischen Mächte gerieten in deren Abhängigkeit und spielen nicht mehr die erste Rolle. Die europäische Politik ist zur Funktion und zu einem Teil der Weltpolitik geworden. Europa wurde durch Allianzen geteilt.

Deshalb erweist sich eine rein europäische Friedens- und Sicherheitsordnung wohl als unmöglich. Es bedarf der Mitwirkung der Supermächte. Deren Interessen und Gegensätze erstrecken sich auf die ganze Welt, mit Rückwirkungen auf die Verhältnisse in Europa, während wiederum die Lage in Europa die weltpolitischen Zusammenhänge beeinflusst. So zeigt sich das Problem als ein globales: eine europäische Ordnung erscheint nur im Rahmen einer universalen denkbar oder in Abhängigkeit von einer Einigung unter den Supermächten.

4. Für eine europäische Ordnung zeigen sich theoretisch drei Möglichkeiten:
 - a. Friedenssystem unter den Supermächten in bezug auf Europa unter Aufrechterhaltung ihres Einflusses auf die europäischen Verhältnisse (Regelung hängiger Probleme, Konsultationsverpflichtungen, Rüstungsbegrenzung). Praktisch wäre das nur auf Grund des status quo möglich. Die europäischen Staaten waren Mitläufer und würden eine sekundäre Rolle spielen.
 - b. Rückzug einer der Supermächte aus Europa, einseitig oder auf Grund einer Verständigung. Das Ergebnis wäre eine hegemoniale europäische Ordnung unter Führung der verbleibenden Supermacht.

Die grössere Wahrscheinlichkeit spricht für einen Rückzug der USA. Auch ohne direkte Intervention würde dann die Führung schon wegen ihrer geographischen Nachbarschaft und ihrem macht-

- 4 -

mässigen Uebergewicht der UdSSR zufallen.

Ein Disengagement der Sowjetunion wäre weniger wahrscheinlich. Höchstens eine Verschärfung des Konfliktes mit China könnte Europa eine Atempause einräumen.

c. Rückzug beider Supermächte aus Europa infolge einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Verständigung unter ihnen. Weltpolitische Ueberlegungen könnten dazu führen. Es würde dies wohl die Ausklammerung Europas aus der Weltpolitik und seine Neutralisierung bedeuten, um eine Aenderung des Machtverhältnisses unter den Supermächten zu verhindern. Die Allianzen würden aufgelöst.

5. Nur in den Fällen b und c besteht eine gewisse Chance für eine eigenständige europäische Ordnung und eine eigene Rolle Europas. Voraussetzung wäre die Fähigkeit, sich gegen die Supermächte und ihre Interventionen zu behaupten. Es würde dies eine starke europäische Allianz mit zentralisierten Organen, wahrscheinlich letzten Endes einen Staatenbund oder einen Bundesstaat verlangen. Unabdingbar wäre eine erhebliche Anstrengung für die militärische Verteidigung. Die Bedeutung des militärischen Faktors ist in der bisherigen Diskussion unterschätzt worden. Ausbau der Verteidigung bedeutet nicht ohne weiteres Anwendung von Gewalt; schon die blosse Existenz einer schlagkräftigen Armee - ich erinnere an die britische "fleet-in-being" - beeinflusst die politische Lage und kann friedenssichernd wirken. Die notwendige Stärkung der Verteidigung müsste rasch erfolgen.

Sollte diese Hypothese sich verwirklichen, stellt sich das neue Problem der Stellung und der Rolle dieses einigen Europas in der Weltpolitik. Es könnte unter Umständen das Gleichgewicht unter den Grossmächten entscheidend verändern. Die Neutralität ist für ein so grosses politisches Gebilde kaum denkbar, wegen des Sicherheitsrisikos und aus ideologischen Gründen. Es erscheint deshalb als fraglich, ob eine engere europäische Einigung mit einer damit ver-

bundenen Machtzunahme von den Supermächten, vor allem von der Sowjetunion, zugelassen würde. Immerhin wäre eine solche Entwicklung nicht völlig ausgeschlossen angesichts der gegenseitigen Blockierung der Supermächte und der Möglichkeit von Kompensationen ausserhalb Europas.

Leider fehlen die Voraussetzungen für eine derartige Entwicklung in Europa weitgehend. Der Nationalismus der europäischen Staaten, das fehlende Machtbewusstsein, die Abneigung der Konsumgesellschaft gegen militärische Anstrengungen, überhaupt gegen Opfer zugunsten des Gemeinwesens, die mangelnde innere Homogenität, die Revolutionsgefahr und die Balkanisierung Europas stellen schwer überwindbare Hindernisse dar. Der Wegfall, auch der scheinbare, der äusseren Bedrohung, in dem gerade die politische Chance Europas läge, würde den Einigungswillen und die Bereitschaft zur gemeinsamen Verteidigung nur noch mehr schwächen. Der einzige positive Faktor liegt im Verschwinden der kolonialpolitischen Verwicklungen und Rivalitäten (von Portugal sei hier abgesehen).

So ist wohl mit einem Andauern des bestehenden Zustandes zu rechnen. Nur die erste der drei theoretischen Möglichkeiten hätte eine gewisse Wahrscheinlichkeit für sich. Eine Umgestaltung der bestehenden Europäischen Gemeinschaften würde nichts an der grundsätzlichen Lage ändern. Europa ist ein Machtvakuum. Seine Lage hängt vom Gutdünken der Supermächte, vom Andauern ihrer Verständigung oder wenigstens ihrer Zurückhaltung ab. Die Versuchung zum Eingreifen erscheint für die letzteren nach wie vor als gross. Und die Abwehr gegen einen Angreifer wäre ohne Hilfe von aussen kaum möglich, wie sich das schon in den zwanzig Jahren zwischen den beiden Weltkriegen gezeigt hat.

Die europäische Friedensordnung im Sinne eines auf den Kontinent beschränkten und von der Weltpolitik unabhängigen Systems stellt heute wohl weitgehend ein falsches Problem dar.

III. Systeme einer Friedensordnung

6. Eine politische Ordnung in der Form des klassischen europäischen Gleichgewichts ist heute nicht mehr möglich, weil die europäischen Grossmächte als solche nicht mehr bestehen und die notwendige Beweglichkeit des Systems infolge der erstarrten Teilung in zwei Blöcke fehlt.

7. Unter den Lösungen des Sicherheitsproblems wird immer wieder das System der kollektiven Sicherheit hervorgehoben. Darunter versteht man eine Staatengemeinschaft, deren Mitglieder sich verpflichten, gegen jeden dem System angehörenden Friedensbrecher gegebenenfalls zwangsweise einzuschreiten. Es handelt sich also um eine Art Allianz, die gegen einen unbekanntem Feind gerichtet ist, der dem System selbst angehört.

Die kollektive Sicherheit stösst auf grundsätzliche Schwierigkeiten, die die Versuche zu ihrer Anwendung im Völkerbund und in den UN bisher erfolglos verlaufen liessen. Die Hindernisse liegen darin, dass die Vorbereitung der Abwehrmassnahmen kaum möglich ist, weil der allfällige Gegner unbekannt ist und dem System selbst angehört. In vielen Fällen erweist sich die Feststellung des Friedensbrechers als nicht möglich und bleibt umstritten. Meistens sind weitere Staaten mit dem Aggressor durch geographische und wirtschaftliche oder politische Bande näher verbunden. Entscheidend wirkt sich aus, dass im allgemeinen die überwältigende Uebermacht der Verteidiger des Rechtes gegenüber dem Rechtsbrecher fehlt. Die Verhältnisse sind in der Staatengesellschaft völlig verschieden von denjenigen im Innern des Staates. Kollektive Zwangsmassnahmen in der ersteren lassen sich nicht mit Aktionen der staatlichen Polizei vergleichen, sondern bedeuten Krieg zwischen den Staaten. Einen derart schwerwiegenden Entschluss wie denjenigen zur Kriegführung fassen die Regierungen jedoch nur, wenn die ureigensten Lebensinteressen auf dem Spiele stehen,

und nicht einem abstrakten Grundsatz zuliebe.

Bei regionalen Systemen wirken sich diese Schwierigkeiten wegen der geringeren Anzahl der Mitglieder und deren Nachbarschaft noch in vermehrtem Masse aus als im universalen Rahmen. Das Schicksal der Locarno-Verträge von 1925 hat das eindeutig gezeigt.

8. Eine Friedensordnung ruft nach einem obligatorischen friedlichen Streiterledigungsverfahren. Dabei ist zu unterscheiden zwischen justiziablen und nichtjustiziablen Streitigkeiten. Nur die ersteren, bei denen es um die Anwendung und Auslegung geltenden Rechtes geht, Staaten gegenseitig ihre Rechte bestreiten, eignen sich für die Entscheidung durch ein Schiedsgericht oder ein Gericht. Bei der zweiten Kategorie verlangt eine Partei eine Abänderung einer als untragbar betrachteten Situation. Die zu entscheidende Frage lautet, ob, und wenn ja, wie ein bestehender Zustand zu ändern sei. Es handelt sich bei diesem Problem des "peaceful change" um Rechtsetzung und nicht um Rechtsanwendung. Für die Lösung solcher Konflikte eignet sich ein gerichtliches Organ nicht.

Zu unterscheiden ist ferner zwischen politischen und nichtpolitischen Streitigkeiten, je nachdem ob der Konflikt das machtpolitische Verhältnis berührt oder nicht. Sowohl justiziable wie nichtjustiziable Streitigkeiten können politische oder nichtpolitische Konflikte sein. Die Unterscheidung beeinflusst wiederum wesentlich die Art des Streiterledigungsverfahrens.

Die friedliche Streiterledigung durch objektive Drittinstanzen setzt eine enge Integration in Form eines gemeinsamen Rechtsbewusstseins der Beteiligten voraus. Die ideologischen Gegensätze schaffen hier zusätzliche Schwierigkeiten. Die Partei, die einem weltanschaulichen Lager angehört, kann einen Richter oder Vermittler einer andern Weltanschauung kaum als objektiv und unbeteiligt anerkennen.

Unter diesen Umständen kann auf ein obligatorisches friedliches Streiterledigungsverfahren kaum grosse Hoffnung gesetzt werden.

Jedenfalls eignet sich die Schiedsgerichtsbarkeit oder Gerichtsbarkeit nur für justiziable und nichtpolitische Konflikte. Für nichtjustiziable und politische Streitigkeiten - und das sind gerade die für den Frieden gefährlichsten - kommen angesichts der auf dem Prinzip der Souveränität der Staaten beruhenden heutigen Staatengesellschaft höchstens institutionalisierte Verhandlungsmechanismen (Untersuchungskommissionen, Vergleichs- und Vermittlungsorgane) in Frage. Ein autoritärer Gesetzgeber mit der Kompetenz, für die Staaten verbindliches Recht zu setzen, widerspricht allen heutigen Realitäten.

9. Schliesslich bleiben noch Abmachungen über Rüstungsbegrenzung und Reduktion der Streitkräfte in Erwägung zu ziehen.

Vorerst ist festzustellen, dass derartige Massnahmen erst der zweite und nicht der erste Schritt zur Erhöhung der Sicherheit sein können. Sie setzen ein Minimum von gegenseitigem Vertrauen und Entspannung voraus. Dazu gehört die Lösung wenigstens einiger wesentlicher Konflikte (bei den SALT-Gesprächen zwischen den beiden Supermächten liegen besondere Verhältnisse vor). Nach wie vor gilt die von dem grossen griechischen Völkerrechtsgelehrten und Diplomaten POLITIS aufgestellte Reihenfolge "arbitrage - sécurité - désarmement". Sie lässt sich nicht umkehren.

Von dieser grundsätzlichen Ueberlegung abgesehen, handelt es sich bei der Rüstungsbegrenzung um ein Problem, das in erster Linie die beiden Blöcke und die Supermächte berührt. Es gehört in den Rahmen der Auseinandersetzungen zwischen dem Westen und dem Osten. Es geht deshalb nicht um ein europäisches, sondern um ein universales Problem, das in einem universalen Rahmen gelöst werden muss: Europa kann aus dem weltpolitischen und weltstrategischen Gleichgewicht nicht ausgeklammert werden. So beeinflusst die militärische Lage im Mittelmeer und im Nahen Osten direkt auch die Sicherheit Europas und müsste deshalb in eine europäische Sicherheitslösung einbezogen werden. Das Engagement der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion in Ostasien wirkt sich ebenfalls zwangsläufig auf die Lage in Europa aus.

Und Europa gehört vorläufig noch zu den Hauptobjekten der Weltpolitik. Die Stabilisierung und der Abbau der Rüstungen werden deshalb richtigerweise in den Vereinten Nationen und deren Organen für die Abrüstung weiterbehandelt.

Um das gegenwärtige Kräfteverhältnis in Europa nicht zu verändern, müsste eine Truppenreduktion in ausgewogener Weise erfolgen. Sie könnte weder gleichmässig noch proportional durchgeführt werden, weil Rüstungsstand und strategische Konzeption auf beiden Seiten zu verschieden sind. Der Ostblock verfügt über eine ganz erhebliche Ueberlegenheit an Truppen und an klassischer Bewaffnung, was die NATO nur durch den Einsatz von taktischen Nuklearwaffen ausgleichen kann. Den russischen Mittelstreckenraketen steht in Westeuropa nichts gegenüber. Infolge der geographischen Lage müssten sich die amerikanischen Truppen viel weiter und über ein Weltmeer zurückziehen als die sowjetrussischen; diese wären trotz der Luftbrücke über den Atlantik in der Lage, rascher auf dem europäischen Schauplatz einzugreifen als die Amerikaner. Um das Gleichgewicht aufrecht zu erhalten, müsste die UdSSR ihre Rüstungen in grösserem Ausmasse reduzieren als die USA, was aber unter weltpolitischen Gesichtspunkten, schon mit Rücksicht auf die chinesische Gefahr, als kaum möglich erscheint. Eine andere Lösung wäre ein Rückzug der Sowjettruppen nicht nur aus den Satellitenstaaten, sondern auch aus einem grossen Teil des europäischen Russlands, was wiederum unreal wäre. Die Sowjetunion wird es sich auch kaum leisten können, ihre Truppen in den Satellitenstaaten wesentlich zu reduzieren, weil die Aufrechterhaltung ihrer Herrschaft in Osteuropa weitgehend von der militärischen Beherrschung abhängt. Täte sie es trotzdem, so würde sie das durch eine stärkere militärische Integration und politische Bindung der Satelliten wieder wettmachen.

Das Hauptproblem der Rüstungspolitik liegt in der Stabilisierung oder Reduktion der Nuklearwaffen, wobei Zahl und Qualität eine Rolle spielen. Diese Frage beschränkt sich aber nicht auf Europa.

Ihre Lösung hängt von den beiden Grossmächten ab. Vorschläge auf Schaffung einer kernwaffenfreien Zone in Europa bleiben wegen der Schwäche der NATO an konventionellen Mitteln unreal; diese bleibt auf Nuklearwaffen angewiesen. Truppenrückzüge und Rüstungsvermindierungen in Europa wären so nur geeignet, vom Hauptproblem der Sicherheit abzulenken, und würden wahrscheinlich das Gleichgewicht zum Nachteil des Westens verändern.

In der Diskussion spielt die Frage eine Rolle, ob alle Truppen, oder nur die sog. "ausländischen", d.h. die amerikanischen und die russischen mit ihren Stützpunkten, abgebaut werden sollen. Eine Reduktion der militärischen Mittel nur der europäischen Staaten würde an der bestehenden Lage kaum etwas ändern oder sich einseitig zum Nachteil des Westens auswirken, der auf die Truppen der Verbündeten in höherer Masse angewiesen ist als die Sowjetunion. Ein Rückzug der Truppen der beiden Supermächte müsste konsequenterweise zu einer Aufrüstung der europäischen Staaten und zu einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft führen, soll nicht ein Machtvakuum und eine noch grössere Abhängigkeit Europas von den Grossmächten die Folge sein.

Schliesslich sei noch auf das kaum lösbare Problem der Kontrolle von Rüstungsbegrenzungen hingewiesen.

10. Alle diese Ueberlegungen zeigen, dass die Schaffung einer wirksamen Friedensordnung unter den gegenwärtigen Verhältnissen auf unüberwindbare Hindernisse stösst und jedenfalls kaum auf Europa begrenzt werden kann. An diesen Tatsachen können die europäischen Staaten wenig ändern. Europa lässt sich aus dem Gleichgewicht der Supermächte und ihrer Politik nicht ausklammern. Die Mittel und Systeme einer Friedensordnung können zwar wertvolle Schritte auf dem Wege zu einer solchen sein, aber das Problem nicht endgültig lösen. Es gilt, sich vor Illusionen zu hüten.
-