

ARBEITSGRUPPE
"HISTORISCHE STANDORTSBESTIMMUNG"

VERTRAULICH

Unter Verschluss zu halten
 oder nach Kenntnisnahme an
 das Sekretariat der Arbeits-
 gruppe "Historische Stand-
 ortsbestimmung", Handels-
 abteilung, Bundeshaus,
 3003 Bern, zurückzusenden.

Nr. 086

P r o t o k o l l

der Sitzung vom 17. Februar 1973

Thema: "Die europäische Sicherheitskonferenz und die Schweiz"

Anwesende Mitglieder: Herren Botschafter A. Weitnauer, Präsident

Chefredaktor B. Béguin
 Prof. E. Bonjour
 a.Nationalrat W. Bretscher
 Prof. G. Broggin
 Nationalrat P. Dürrenmatt
 Prof. J. Freymond
 Ständerat C. Grosjean
 Nationalrat W. Hofer
 Ständerat H. Hürlimann
 Chefredaktor F. Landgraf
 Prof. H. Lüthy
 Regierungsrat R. Meylan
 Botschafter P. Micheli
 Oberstkörpskdt E. Uhlmann
 a.Bundesrat F.T. Wahlen
 a.Nationalrat M. Weber

Abwesende Mitglieder: Herren

Ständerat R. Broger
 Prof. D. Frei
 Ständerat O. Reverdin
 Botschafter P. Ruegger
 Botschafter M. Troendle

Andere Teilnehmer: Herren

a.Bundesrat H. Schaffner
 Botschafter E. Thalman
 Botschafter R. Bindschedler
 Botschafter A. Janner
 Botschafter K. Jacobi
 Botschafter R. Keller
 Botschafter R. Probst
 Botschafter F. Rothenbühler

- 2 -

Herren Minister M. Gelzer
Minister H. Miesch
Minister P. Thévenaz
P. Erni
Dr. B. von Tscharner
E. Brunner
J. Monnier

Protokoll: Herren P.Y. Simonin
H.R. Hoffmann
M. Kaiser
A. Ramseyer

Der Vorsitzende:

Die heutige Sitzung, zu der ich insbesondere die Herren a.Bundesräte Weber, Wahlen und Schaffner willkommen heisse, wird dem Thema der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gewidmet sein. Ihre gesamteuropäischen Zusammenhänge werden in einem ersten Referat von Herrn Nationalrat Hofer erläutert werden; anschliessend wird Ihnen der Rechtsberater des Politischen Departements, Herr Botschafter Bindschedler, die spezifische Problematik in Helsinki sowie die schweizerische Interessenlage auseinandersetzen.

Herr Nationalrat Hofer:

Die folgenden Ausführungen sind sozusagen als historischer "approach" zur Sicherheitsproblematik in Europa zu verstehen. Dabei muss die Frage lauten, was aus den geschichtlichen Erfahrungen und Erkenntnissen für die gegenwärtige Lage gewonnen werden kann.

Unter Sicherheit verstehe ich in dem Zusammenhang die Sicherheit eines Staates vor Gewaltdrohung oder Gewaltanwendung durch einen andern Staat, sei es durch Intervention oder Aggression.

Ein zentrales Problem internationaler Sicherheit ist mit der Erkenntnis verbunden, dass sich kollektive Sicherheitssysteme im Sinne dessen, was heute diskutiert wird, geschichtlich nicht bewähren. Insbesondere ist dies für die Zeit vom ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart deutlich aufzuzeigen.

Demgegenüber hat sich das andere internationale Prinzip, das des Gleichgewichts, eher bewährt. Ich verweise nur an das 1815 geschaffene Gleichgewichtssystem, welches Europa immerhin einen hundertjährigen Frieden bescherte. Auch auf dem Gebiet von regionalen Sicherheitsorganisationen kommen wir zu negativen

Resultaten. Zum Vergleich bietet sich das historische Beispiel des Vertrages von Locarno aus dem Jahre 1925 an. Ich vertrete die These, dass ein analoges Verhältnis besteht zwischen dem Vertragssystem von Locarno und dem Völkerbund einerseits und zwischen der Sicherheitskonferenz sowie der UNO andererseits.

Der Versuch, in der Zwischenkriegszeit ein regionales Sicherheitssystem für Europa zu schaffen, ist bekanntlich gescheitert.

Noch am Vorabend des zweiten Weltkrieges wurde versucht, eine grosse Abwehrallianz zwischen Grossbritannien, Frankreich und der Sowjetunion zu bilden. Auch dieser Versuch ist gescheitert, da es die Sowjetunion vorzog, mit Hitler ein Separatabkommen zu schliessen und damit territorialen Gewinn zu erzielen.

Und wenn wir weiterhin in der Zwischenkriegszeit nach dem Versagen kollektiver Sicherheitsorganisationen forschen würden, so müssten wir auch vom Versagen des Völkerbundes vor der japanischen Aggression im Fernen Osten und derjenigen Italiens gegen Abessinien reden.

Nach 1945 hat die UNO in ihrer Funktion als kollektives Sicherheitsorgan, mit Ausnahme ihrer Intervention in Korea, ebenso versagt.

Infolgedessen kann ich mich voll und ganz hinter die völkerrechtlichen Thesen von Herrn Professor Bindschedler stellen, die er in einem Vortrag äusserte und woraus ich mir einige Stellen zu zitieren erlaube: "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

- 5 -

Bande näher verbunden. Entscheidend wirkt sich aus, dass im allgemeinen die überwältigende Uebermacht der Verteidiger des Rechts 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 zuzuliebe".

Meine Herren, was ich soeben zitierte, ist die Quintessenz der historischen Erfahrung. Es scheint, dass kollektive Sicherheitsorganisationen nur dann zu funktionieren vermögen, wenn die Interessen der Teilnehmer eine gewisse Gemeinsamkeit aufweisen. Bezeichnend für diesen Sachverhalt sind denn auch Begriffe wie "concertation" oder "concert", wie sie aus dem diplomatischen Vokabular von 1815 stammen.

Vergleichen wir die Zeit von 1925 mit der unsrigen, so springen die Unterschiede sofort ins Auge. Um die heutige Situation zu verstehen, müssen wir zum Ende des zweiten Weltkrieges zurückkehren. Denn an der militärpolitischen Lage hat sich seither prinzipiell nichts geändert. Die Grenze der Einflusszonen beider Weltmächte ist immer noch da, wo 1945 die Armeen aus Ost und West aufeinander gestossen sind. Man wird höchstens sagen können, dass die östliche Einflusszone durch die Sowjetunion viel stärker kontrolliert wird als die westliche durch die USA. Schon aus dieser Erkenntnis müssen Symmetrietheorien als falsch bezeichnet werden. Eine lange Epoche der Weltgeschichte ist 1945 zu Ende gegangen: die Zeit des europazentrischen Weltsystems. Das Vakuum, welches durch den Machtverlust Europas entstanden ist, wurde in der Folge in militärischer Hinsicht durch zwei Weltmächte ausge-

- 6 -

füllt. 1945 ist die historische Entwicklung Europas aus ihren herkömmlichen Gleisen gesprungen. Denn wenn bei allen früheren Hegemonialkriegen ein Gleichgewichtssystem wieder errichtet werden konnte - denken Sie an Ludwig XIV, an Napoleon I., ja selbst an die Resultate des ersten Weltkrieges - so existierte am Ende des zweiten Weltkrieges keine kontinentale Grossmacht mehr. England hatte zwar noch eine weltpolitische Bedeutung, war aber eine maritime, die Sowjetunion eine eurasiatische Macht. Wer die Sowjetunion nur als europäische Macht sieht, erliegt der Fehlrechnung de Gaulles, der glaubte, Europa mit den Grenzen Kanal und Ural umschreiben zu können bzw. die Sowjetunion am Ural trennen zu können.

Führt man den Begriff "eurasiatisch" ein, so stellt sich sofort die Frage nach dem Einfluss Chinas auf die Europapolitik der Sowjetunion. Nach allem, was ich darüber gelesen habe, neige ich zur Auffassung, dass China zur Zeit keine Gefahr für Moskau darstellt. Das ist auch daran zu erkennen, dass die Sowjetunion durch die angebliche Gefahr im Fernen Osten nicht gezwungen worden ist, irgendwelche Streitkräfte von der europäischen Front abzuziehen. Trotz des Konflikts mit Peking sind die in Europa stehenden Sowjettruppen ständig verstärkt worden. Natürlich ist nicht zu übersehen, dass diese Massnahmen auf militärischem Sektor mit den anlaufenden MBFR-Gesprächen zusammenhängen.

Die Initiative der UdSSR zur Errichtung einer Sicherheitsorganisation in Europa geht schon auf zwanzig Jahre zurück. Der erste Vorschlag von sowjetischer Seite datiert aus dem Jahre 1954. Er wurde damals von Molotow vorgebracht und hatte folgenden Inhalt: Alle europäischen Staaten, nicht jedoch die USA, sollten Vertragspartner sein, die Bundesrepublik, sowie die DDR bis zur Wiedervereinigung als zwei getrennte Staaten. Die Vertragspartner sollten auf Gewaltanwendung verzichten und im Falle einer Friedensbedrohung sich gegenseitig konsultieren. Und dann der entscheidende Passus: Wenn ein Vertragspartner in Europa

- 7 -

angegriffen werden würde, müssten ihm die andern Hilfe leisten; die Partner sollten sich ferner verpflichten, an keinen Bündnissen teilzunehmen, die im Widerspruch zu den im Vertrag formulierten Zielen stehen. Schliesslich: Die Sicherung des Friedens soll durch einen ständigen politischen Beratungsausschuss und ein ständiges Beratungsorgan erfolgen und diesem sollten dann auch die USA und China als Beobachter angehören können.

Interessant sind die Reaktionen der westlichen Aussenminister. Für den damaligen britischen Aussenminister Eden schienen die Vorschläge von Herrn Molotow eine Art von moderner Monroe-Doktrin für Europa zu sein. Nach ihm ging es den Russen darum, die NATO aufzulösen und die USA aus Europa herauszuhalten. Bidault meinte: "Wenn Europa sich plötzlich entschliessen würde, sich vom Rest der Welt abzuschliessen, würde eine Macht, nur eine einzige, die sich im übrigen auch auf Asien erstreckt, ein absolutes Uebergewicht in Europa besitzen. Es handelt sich hierbei nicht darum, irgendjemandem Absichten oder auch nur Möglichkeiten einer Aggression zu unterstellen. Ich erinnere lediglich daran, dass ein militärisches Uebergewicht politische und eine ganze Reihe anderer Konsequenzen einschliesst, die man nicht das Recht hat, scheinbar zu ignorieren."

Der sowjetische Versuch von 1954, über einen Sicherheitspakt zur europäischen Hegemonie zu gelangen, war allzu durchsichtig angelegt, als dass er nicht durchschaut worden wäre. Es ist übrigens interessant, daran zu erinnern, dass ja die Sowjetunion nicht die erste europäische Macht ist, die versucht hat, im Sinne des Votums des britischen Aussenministers die Monroe-Doktrin auf Europa zu übertragen. Die völkerrechtliche Theorie des nationalsozialistischen Deutschlands, so wie sie vor allem Professor Karl Schmitt vertreten hat, lässt sich durchaus auf die Formel bringen, die er selbst geprägt hat: es gehe darum, eine neue Grossraumordnung zu schaffen mit "Interventionsverbot für raumfremde Mächte".

- 8 -

In diesem Zusammenhang dürfen gewisse geographische Tatbestände nicht vergessen werden. Zum einen die Tatsache, dass zwar die Sowjetunion teilweise eine europäische Macht ist, die USA jedoch eine transozeanische. Zum zweiten führt die Teilnahme der USA dazu, dass die europäische Sicherheitsproblematik sich im Grunde genommen zu einer Weltsicherheitsproblematik ausweitet. Bei einer Beteiligung der beiden Supermächte würden die Grenzen des Sicherheitssystems durch die geographischen Pole Wladiwostok und San Francisco gebildet. Ob in einem solchen Fall noch von europäischer Sicherheit gesprochen werden kann, ist sehr problematisch. Ueberhaupt muss man sich fragen, ob der Terminus "europäische Sicherheit" nicht taktischen Erwägungen entsprungen ist bzw. ein falsches Problem ist.

Die Hauptschwierigkeit liegt also darin, den geographischen Raum abzustecken, eine Schwierigkeit, die damit zusammenhängt, dass Europa eben gerade kein geographischer Begriff ist. Aber auch seine politischen Grenzen sind fliessend, denken Sie nur an den Mittelmeerraum oder an den Nahen Osten. Es kommt denn auch nicht von ungefähr, dass die EWG beabsichtigt, alle Mittelmeeranstösser gleich zu behandeln und dass die Forderung erhoben worden ist, an der Europäischen Sicherheitskonferenz auch die Probleme des Mittelmeers und des Nahen Ostens in die Gespräche einzubeziehen.

Ich habe schon vor mehr als zwei Jahren im Europarat auf diese Problematik hingewiesen und dazu folgendes gesagt: "Was nützt es denn, wenn dieselbe Macht an der Erhaltung des Friedens in Europa interessiert erscheint, aber an andern Fronten und andern Regionen umso offensiver auftritt? Wird der Friede und die Sicherheit in Europa durch die massive sowjetische Präsenz im Mittelmeer und Nahen Osten nicht ebenso bedroht? Ist es wirklich ein gutes Geschäft für den Westen, für die Anerkennung des für die Sowjetunion so günstigen status quo in Europa, eine sowjetische Offensive im Mittelmeerraum einzuhandeln?"

- 9 -

Es war denn auch sehr interessant festzustellen, dass der Europarat innerhalb der letzten zwei bis drei Jahre von einer Entspannungseuphorie geradezu überschwemmt worden ist. In der letzten Januar-Debatte konnte man sich bereits als Nonkonformist fühlen, wenn man Skepsis äusserte. So rasch ändern die Ansichten, meine Herren!

Es ist gefährlich, Wünsche und Hoffnungen für Realitäten zu nehmen. Wir haben uns im Europarat mehrere Male über die Breschnew-Doktrin unterhalten. Noch in seinem letzten Bericht erinnerte der Berichterstatter im Rat, der britische Konservative Sir John Rogers daran, dass die Sowjetunion nie eine Pflicht eingegangen ist, den internationalen Kommunismus auf irgendeine Art einzuschränken oder den "sozialistischen Kampf" aufzugeben. Darin ist auch ein Interventionsrecht enthalten, welches die Sowjetunion für sich in Anspruch nimmt, ein Interventionsrecht, das sich sehr gut mit dem Prinzip der friedlichen Koexistenz verträgt, gilt diese doch nach sowjetischer Lesart nur für Beziehungen zwischen Staaten von unterschiedlichen Systemen.

Innerhalb des sozialistischen Systems jedoch ist der Begriff des proletarischen Internationalismus massgebend und das daraus abgeleitete Interventionsrecht wird als Ausdruck brüderlicher Solidarität interpretiert. Es ist selbstverständlich, dass die Sowjetunion das Bestehen einer Breschnew-Doktrin leugnet.

Der österreichische Abgeordnete Cernetz berichtete von einem Gespräch, das er mit Ceausescu führte, in welchem dieser dem Gedanken zugestimmt haben soll, dass man dafür sorgen müsse, von Interventionen derjenigen Grossmacht verschont zu bleiben, mit der man verbündet sei, womit natürlich (in erster Linie) die Sowjetunion gemeint war.

- 10 -

Es kommt einer Geschichtsfälschung gleich, wenn man behauptet, die Welt sei in Jalta aufgeteilt worden. Insbesondere wäre es falsch zu behaupten, die sowjetische Intervention in der Tschechoslowakei sei insofern ein normaler Vorgang gewesen, als sich Moskau in seinem Einflussbereich befunden hätte, welcher in Jalta festgelegt worden sei. Von einer Weltteilung war damals aber nie die Rede - dagegen hatte Roosevelt immer opponiert -, sondern höchstens von einem Kondominium der Grossmächte. Davon abgesehen ist die Tschechoslowakei erst 1948 ins "sozialistische Lager" gezogen worden.

Schliesslich ist nicht zu vergessen, dass es nicht Breschnew war, der die nach seinem Namen benannte Doktrin erfunden hat, auch nicht Stalin, sondern beide hätten sich mit gutem Grund auf Lenin berufen können.

Gestatten Sie mir nur noch ganz kurz darauf hinzuweisen, dass die Sowjetunion auch in der Frage der Neutralität eine dialektische, d.h. eine doppelbödige Politik betreibt. Neutralität kann sie letztlich nämlich nur als eine finnische verstehen und akzeptieren. Das eigentliche Ziel der sowjetischen Europapolitik könnte deshalb durchaus darin bestehen, so etwas wie eine "Finnlandisierung" Europas herbeizuführen. Dagegen glaube ich nicht, dass die UdSSR beabsichtigt, Europa militärisch zu überschwemmen, selbst dann nicht, wenn die amerikanischen Truppen einmal abgezogen werden sollten. Jedenfalls zeigt die Geschichte der sowjetischen Aussenpolitik, dass Moskau die "indirekte Aggression" stets vorgezogen hat.

Herr Botschafter Bindschedler:

Mit den Ausführungen von Herrn Prof. Hofer stimme ich überein, möchte jedoch noch einige "Retouchen" anbringen. Ausgehend von der Erkenntnis, dass Europa nicht aus dem Zusammenhang der Weltpolitik ausgeklammert werden kann, lässt sich die Frage stellen, ob die

- 11 -

europäische Sicherheitskonferenz nicht ein Fehlprodukt sei: Täuschungsmanöver der Grossen gepaart mit den Illusionen gewisser Kleinstaaten. Auch muss das "Gesetz der umgekehrten Reziprozität" im Auge behalten werden. Seit Jahren ist dieser Prozess, der äussere Entspannung mit gleichzeitiger Druckverschärfung im Innern verbindet, in kommunistischen Staaten festzustellen. Es lassen sich schliesslich von der KSZE nur Resultate erreichen, wenn es zu einer Einigung unter den Grossmächten kommt, deren Absprache durchaus zu Lasten der kleineren Staaten gehen könnte. Die zugestandene gewisse Narrenfreiheit für die Kleinern ändert nichts an den weltpolitischen Machtverhältnissen. Eine zu grosse Einigkeit unter den Grossen wirkt sich auf die Kleinen in der Regel ungünstig aus. Untersucht man die einzelnen von der Konferenz aufgeworfenen Problemkreise, so wäre ein Fernbleiben der Schweiz, angesichts der offenkundigen machtpolitischen Hintergründe der Konferenz, durchaus naheliegend gewesen. Unser Land ist an der Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Gleichgewichts interessiert und nicht bereit, dem Hauptziel Moskaus (Zementierung des status quo, vor allem der Unfreiheit in den Satellitenstaaten), den Segen zu geben. Andererseits kann es aber auch nicht aktiv gegen den Ostblock auftreten. Folgende Gründe haben trotzdem eine Teilnahme nahegelegt:

- Unterstreichung unserer Existenz durch Präsenz, um zu vermeiden, dass wir einfach übergangen werden;
- der Wunsch, die Stimme der Vernunft zu erheben durch Vermittlungs- und Lösungsvorschläge;
- das Interesse der direkten Information;
- die Wahrung unserer Interessen;
- unsere Anteilnahme an allen Plänen, die der Sicherheit und dem Frieden dienen.

- 12 -

Die schweizerische Teilnahme bedeutet ein Weiterschreiten auf dem bisher eingeschlagenen Weg. Mit illusionslosem Interesse wird unser Land die Geschehnisse verfolgen und im Rahmen der Realitäten und des Vernünftigen eine aktive Rolle spielen.

Einige Worte noch zur Neutralität: Ihr Statut verbietet die einseitige Unterstützung einer Partei; es ist zu vermeiden, zum Werkzeug des einen Lagers zu werden. Solange sich die Neutralität zu Lasten des nichtkommunistischen Lagers auswirkt, ist sie der Sowjetunion sehr erwünscht. Sobald sich aber im eigenen Satellitenstaatenbereich solche Tendenzen zeigen (z.B. Nagy/Ungarn 1956), schwindet dafür jegliches Verständnis. Deshalb gilt es für die Schweiz, solch zweideutiges Spiel zu erkennen und sich darauf nicht einzulassen. Wir dürfen nicht die Neutralen der einen Seite werden (unglückliches Beispiel: Korea!). Andererseits verlangt die Neutralität keine mechanistische Zwischenhaltung. Die Schweiz hat im Gegenteil ihre eigenen Ansichten klar zu äussern, sich für Recht und Gerechtigkeit einzusetzen und ihre Interessen zu wahren, auch wenn diese sich mit den Interessen anderer Staaten decken. Die Neutralität ist hier restriktiv auszulegen; sie bedeutet nicht Aktionsunfähigkeit. Unsere Stellung als freiheitlicher, unabhängiger Staat ist bekannt. Gerade der Umstand, dass wir keinem Bündnis angehören, verschafft eine Bewegungsfreiheit, die es auszunützen gilt.

Aus diesen Ueberlegungen ergeben sich für das schweizerische Verhalten an der Konferenz folgende Richtlinien:

- in Bereichen, wo dies möglich ist, eine aktive Rolle zu spielen;
- unter Berücksichtigung des gesamteuropäischen Interesses die eigenen Interessen zu wahren;
- alle Vorschläge für eine grössere Sicherheit und Zusammenarbeit zu unterstützen;
- wo immer dies möglich ist, sollte unser Land versuchen, ausgleichend zu wirken, und für allfällig zu schaffende institutionelle

- 13 -

Mechanismen seine guten Dienste zur Verfügung halten;

- schliesslich muss darüber gewacht werden, dass die Neutralität nicht zum Werkzeug der einen Machtgruppe wird.

Lassen Sie mich nun auf einzelne von der Konferenz zu behandelnde Problemkreise eingehen.

1. Zum Gewalt- und Interventionsverbot

Die neuerliche Bekräftigung eines bereits in den UN-Charta ausgesprochenen Grundsatzes ist überflüssig. Solche "Fotografieübungen" bedeuten keinen Fortschritt. Sinnvoll wäre allein eine nähere Präzisierung des Begriffs "Gewalt". Als taktische Diskussionsbasis wäre hier etwa die amerikanisch-sowjetische Deklaration vom Mai 1972 (besonders deren Paragraph 11, der das Interventionsverbot fixiert) zu benützen. Ein Gewaltverbot kann aber nur den status quo aufrechterhalten, was sich auf die Dauer als unmöglich erweist. Deshalb sind in der zwischenstaatlichen Gesellschaft noch fehlende Mechanismen einzuführen, die bei Konflikten Entscheide und neues Recht zu schaffen vermögen. Diese bestehende Lücke auszufüllen, hat die Schweiz ihr bekanntes Projekt der friedlichen Streiterledigung vorgelegt. Der Schweizer Vorschlag hat bei den westlichen Staaten zustimmende Aufnahme gefunden, so bei Italien, Frankreich, Belgien; auch Grossbritannien ist heute positiv eingestellt. Unterstützung hat das Projekt sodann auch bei den Neutralen sowie bei Jugoslawien gefunden. Skeptisch reagierten dagegen die Vereinigten Staaten, die sich aber noch nicht endgültig festlegten. Das östliche Lager verhält sich grundsätzlich ablehnend. Allerdings kann das Projekt nicht einfach zurückgewiesen werden, was unpopulär wäre und die wirklichen machtpolitischen Ziele enthüllen würde. Immerhin haben die Bulgaren, die treuesten Kreml-Sprecher, anlässlich der im Sommer 1972 durchgeführten Ostblockreise des Generalsekretärs erklärt, der Schweizer Vorschlag stehe ausser Diskussion.

Vor allem Souveränitätsüberlegungen, das Fehlen gemeinsamer Rechtsauffassungen, die Blockpolitik und die weltweiten Machtinteressen sowie Zweifel an der Unabhängigkeit von Richtern stehen der Realisierung des Schweizer Vorschlages entgegen. In voller Kenntnis dieser Einwendungen hat die Schweiz dennoch ihr Projekt mit allem Nachdruck verfolgt. Mögen auch die Realisierungschancen gering sein, so lässt sich damit doch die Ernsthaftigkeit der Staaten, zu Fortschritten in der Friedenssicherung zu gelangen, auf die Probe stellen. Sollte aber die Sicherheitskonferenz über Deklamationen feierlicher Phrasen nicht hinauskommen, so vermag auch ein solches Ergebnis einen bedeutsamen Befund zu liefern: die Erkenntnis, dass sich machtpolitisch in der Staatenwelt nichts geändert hat.

2. Zum militärischen Sektor und insbesondere zur MBFR-Problematik:

Hierbei geht es weniger um Abrüstung als vielmehr darum, das prekäre Gleichgewicht aufrechtzuerhalten oder zu ändern. Die aufgeworfenen militärstrategischen Fragen betreffen vor allem die Blöcke und ihre Allianzpolitik. Sich hier aktiv einzuschalten, ist dem Neutralen verwehrt. Gleichwohl aber ergibt sich ein gewisses Interesse für eine Teilnahme. Angesichts des Risikos, dass Ergebnisse unter den Grossen auf Kosten der kleineren Staaten ausgehandelt werden könnten, ist Information aus erster Hand sehr wichtig. Wenn die Schweiz in diesem Bereich auch keine aktive Rolle spielen kann, so hat sie doch die nicht ganz bedeutungslose Möglichkeit, hinter den Kulissen ihre Anschauungen zu vertreten. Eine Reduktion der Streitkräfte steht für die Schweiz nicht zur Diskussion, haben doch ihre Bestände und ihre Rüstung teilweise bereits einen Minimalstand erreicht, der nicht unterschritten werden darf, ohne die Glaubwürdigkeit unserer militärischen Verteidigung in Frage zu stellen. Hingegen kann die Schweiz auf besondern Wunsch und ausdrückliche Einladung hin ihre Beteiligung an allfälligen

Kontrollmechanismen zusagen, zu deren Detailausarbeitung sie aber ebenfalls zugezogen werden müsste. Denn nur auf Grund von genauen Kenntnissen könnte sie ihren endgültigen Entscheid fällen. Eine Situation des "fait accompli" wie in Korea muss unbedingt vermieden werden.

Die Absicht, den militärischen Sektor von Helsinki getrennt zu behandeln, erschwert natürlich eine direkte Beteiligung. Noch ist auch die Frage ungeklärt, ob die Neutralen an den MBFR-Gesprächen teilnehmen sollen. Sich aktiv um eine Einladung zu bewerben, kommt für die Schweiz nicht in Frage, weil dies zu falschen Rückschlüssen über ihre Neutralitätspolitik führen kann. Aus schweizerischer Sicht wäre eine gewisse Verbindung zwischen Wien und Helsinki erwünscht, etwa im Sinne einer periodischen Berichterstattung über die MBFR-Verhandlungen, zu der sich die Teilnehmer der Sicherheitskonferenz äussern könnten. Auch kann der militärische Bereich nicht einfach von der Sicherheitsproblematik getrennt werden. Ein unrealistischer Vorschlag, wonach die Schweiz eine Uebernahme des Milizsystems durch andere europäische Staaten propagieren sollte, ist jedoch abzulehnen.

3. Zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit:

Die KSZE soll keinesfalls zu einer Handelskonferenz umfunktioniert werden mit dem Zweck, einzelne Wirtschaftsprojekte auszuhandeln. Wohl aber kann sie gewisse Rahmenbedingungen und Grundsätze aufstellen, deren Wert allerdings fraglich sein wird.

4. Zur Freizügigkeit von Personen, Ideen und Informationen:

Die schärfsten Gegensätze zwischen Ost und West betreffen diesen Fragenkomplex. Gerade weil er sich der grossen Risiken bewusst ist, findet sich der Ostblock nicht dazu bereit, die menschlichen Kontakte aus staatlicher Aufsicht zu entlassen. Die Erweiterung des individuellen Freiheitsraumes (z.B. im Reiseverkehr) muss deshalb zu einem Hauptgegenstand der Konferenz

- 16 -

gemacht werden. Die Schweiz wird alle Bemühungen in dieser Richtung unterstützen. Einzig zur Förderung des staatlich dirigierten Kulturaustausches braucht keine Sicherheitskonferenz in Szene gesetzt zu werden.

5. Zu den "institutionellen Folgen":

Skeptisch begegnet die westliche Seite den östlichen Wünschen nach einem ständigen paneuropäischen Konsultationsorgan. Sie will vor allen Dingen verhindern, dass der Ostblock auf diesem Weg auf westeuropäische Organisationen Einfluss zu nehmen vermag. Nach schweizerischer Ansicht soll diese Frage erst auf Grund der materiellen Konferenzergebnisse entschieden werden; erst dann wird man klarer sehen, ob und in welcher Weise Institutionen zu schaffen sind. Diese Auffassung wird von den andern Neutralen geteilt. Was schliesslich den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen anbetrifft, so konnte bisher Einigkeit darüber erzielt werden, die eigentliche Konferenz in drei Phasen abrollen zu lassen: einer ersten auf Ebene der Aussenminister, einer zweiten auf Kommissionsebene, einer abschliessenden dritten auf Ebene der Staats- und Regierungschefs oder der Aussenminister.

Der strittigste Diskussionspunkt betrifft die Ausgestaltung der Tagesordnung. Wünscht die Sowjetunion darüber nur eine stichwortartige Einigung, so halten andere Staaten eine genaue, detaillierte Agenda sowie eine feste Umschreibung der Mandate der Kommissionen für unerlässlich.

Der bisherige Konferenzverlauf hat eine über Erwarten starke Einigkeit des Westens auf dem politischen Sektor gezeigt. Als positives Ergebnis ist sodann die starke Stellung der Neutralen zu werten; ihre Bedeutung ist von den Mächten anerkannt und gewürdigt worden (so ist beispielsweise der schweizerischen Delegation die Redaktion und Gliederung aller von Konferenzteilnehmern gemachten Vorschläge anvertraut worden, eine Arbeit, deren Uebertragung als Vertrauensbeweis gewertet werden kann).

- 17 -

Ungeklärt bleibt die Frage, inwieweit die Mittelmeerproblematik von der KSZE zu behandeln ist. Ferner gilt es, die momentan bestehende Uneinigkeit in der militärischen Frage zu berücksichtigen. Ein Zusammenbruch der Wiener Gespräche könnte eine unbestimmte Verschiebung der KSZE zur Folge haben.

Was schliesslich die Rolle Finnlands als Gastgeberland betrifft, so muss ohne Zweifel attestiert werden, dass es die Organisationsarbeit ausgezeichnet gelöst hat. Hingegen erwies sich seine politische Abhängigkeit stärker als erwartet worden ist.

M. le Professeur Freymond:

Les travaux de la CSCE, je les connais quelque peu, pour m'en être occupé de façon soutenue ces derniers mois. Dans l'ensemble, j'arrive à des conclusions assez proches de celles du Professeur Bindschedler. En revanche, mon analyse est peut-être un peu moins sombre sur certains points que celle que vient de faire le Professeur Hofer.

Tout est dans l'accent dans l'appréciation de la situation. Du point de vue historique, je diffère du Professeur Hofer car, tout en admettant que la stratégie communiste ne s'est nullement modifiée et qu'en parlant du droit international "prolétarien" on doit continuer à se référer à Lénine, j'ai tout de même le sentiment que nous devons tenter de dépasser les textes et de voir, au-delà des constitutions, des programmes, des déclarations et autres manifestes de toutes sortes, comment vivent les peuples. En d'autres termes, nous devons être encore plus attentifs que par le passé au "pays réel". Nous constatons dans le communisme un processus d'érosion permanent de la doctrine et il faut admettre que chaque pays de l'Est est en train, en quelque sorte, de "nationaliser", chacun à sa façon, le socialisme. Il y a des nuances importantes à apporter dans notre analyse. Des pays comme la Bulgarie, la Roumanie, la Pologne, la RDA n'ont pas procédé à la collectivisation de la même manière. La République de Pankow,

- 18 -

par exemple, même une politique socialiste beaucoup plus poussée que les Etats balkaniques. Récemment, un responsable polonais s'est efforcé de me persuader qu'un certain multipartisme existait dans son pays; le fait me paraît remarquable en lui-même, bien que cela ne corresponde pas vraiment à la réalité.

Il me paraît juste de pratiquer une politique d'ouverture à l'Est. La politique que nous suivons à Helsinki est suffisamment prudente et extrêmement bien exécutée par la délégation du Département politique que je félicite. Une récente interview que j'ai accordée à un quotidien romand a quelque peu déformé mes pensées à cet égard; j'y ai simplement fait allusion au rôle de la presse qui, par ses exagérations, risque paradoxalement de couper nos diplomates de l'opinion publique. Pour le reste, je réitère ma satisfaction pour la manière dont notre délégation a travaillé à Helsinki.

Ma deuxième remarque concerne la façon d'approcher les problèmes. Ma méthode est différente, là aussi, de celle du Professeur Hofer. Je crois utile de les aborder à trois niveaux différents de décision: mondial, international et national. Au niveau mondial: Nixon et Brejnev appréhendent et règlent les problèmes souvent d'une façon brutale qui peut être dangereuse pour les petits pays. Il faut également tenir compte de la Chine et du Japon.

Nous devons de toute urgence nous occuper de l'Europe; la CSCE nous offre pour la première fois l'occasion d'agir dans le cadre européen sans être ni contre les USA, ni contre l'URSS. L'accent doit être mis sur le développement systématique de nos relations avec l'Europe de l'Est tout entière. Pour nous, cela signifie faire quelque chose qui ne nous est pas naturel, dans la mesure où nous sommes davantage attirés par l'Atlantique. Cela signifie aussi faire un effort d'information, de conversion; ce sera peut-être plus facile pour nos compatriotes de Suisse alémanique qui, au cours de l'histoire, ont eu à traiter avec les Allemands et les Autrichiens, que pour les Romands.

- 19 -

A l'égard des USA, nous, Européens, nous mettons en position de "colonisés" en situation de dépendance; voilà le danger principal. Cela est vrai surtout sur le plan militaire. Il faut que les Européens renforcent leur propre défense en traitant leurs problèmes à eux, sinon l'URSS et les USA les traiteront à leur place!

Sur le plan national, la défense commence par l'enracinement dans le peuple d'une armée qui est l'expression de la volonté de vivre en communauté. Ce qui est décisif aujourd'hui, ce sont les fluctuations internes des différents pays, comme la France par exemple (importance de l'enjeu des élections françaises). Dans un système mondial où le "transnational" tend à l'emporter sur les relations "internationales", les fluctuations internes peuvent avoir une influence décisive, plus encore que par le passé.

Le volet économique de la CSCE est très peu élaboré; c'est pourtant dans ce domaine que nous obtiendrons peut-être les résultats les plus intéressants. Quoi qu'il en soit, nous devons développer beaucoup plus nos relations économiques avec les pays de l'Est. A propos des MBFR, j'ajouterais que si nous nous en mêlions, nous pourrions un jour ou l'autre être amenés à diminuer notre potentiel militaire, ce qui serait évidemment fort dangereux.

Herr a.Nationalrat Bretscher:

Nach dem, was ich in der vorletzten Sitzung als Referent ausgeführt habe, wird es Sie nicht überraschen, wenn ich den Skeptizismus von Herrn Hofer bezüglich einer europäischen Sicherheitskonferenz vollständig teile. Wenn ich mich frage, worin die Ziele sowie die Motive der Initianten dieses Projekts liegen können, so muss ich feststellen, dass wir nicht sicher sein können, ob diese Konferenz nicht eher zu einer grösseren Verunsicherung in Europa führen wird.

- 20 -

Die Sowjetunion ist heute in Europa militärpolitisch nicht gefährdet, die NATO zu einer Offensivaktion nicht fähig. Von diesem Standpunkt aus bestünde für die Sowjetunion also kein Grund zur Abhaltung einer Sicherheitskonferenz. Der einzige Zweck kann daher für sie nur in einer Zementierung des status quo liegen. Ferner ist sie an einer Verbesserung der Beziehungen zu den westeuropäischen Staaten, vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet, interessiert.

Zwar ist eine gewisse Erosion des Originalkommunismus in den Satellitenstaaten in dem Sinne, dass es ihnen gestattet oder möglich ist, eine Art Nationalkommunismus in der Wirtschaft einzuführen, nicht zu übersehen. Diese Tendenz zeigt sich aber lediglich auf wirtschaftlichem Gebiet; gleichzeitig sind die Zügel in kultureller wie politischer Hinsicht angezogen worden.

Es besteht deshalb die Gefahr, dass die Konferenz lediglich grössere Illusionen über die Sicherheit in Europa hervorruft. In der Aussenpolitik können Mythen eine grosse Rolle spielen. Dennoch, die Schweiz tat gut daran, an den Vorbereitungsarbeiten zur Sicherheitskonferenz teilzunehmen, vor allem um die eigenen Beiträge aus unserer Gedanken- und Rechtswelt vorzutragen. Es wird dadurch vielleicht auch möglich sein, die Konferenz in den Augen der öffentlichen Meinung ins richtige Licht zurücken; zudem dürfte es nicht leicht sein, die schweizerischen Vorschläge abzulehnen. Unsere Delegation hat bisher an der Bildung von Illusionen nicht mitgewirkt, und ich möchte ihr zur geleisteten Arbeit gratulieren.

Noch einige Bemerkungen zur militärischen Seite: Ich glaube nicht, dass die Sowjetunion an einem sogenannten Truppenabbau interessiert ist. Sie hätte nämlich zuerst das im Vergleich zu den NATO-Kräften bestehende Uebergewicht zu reduzieren, um erst dann einen linearen Abbau an die Hand zu nehmen. Einen solcherart ausgewogenen Truppenabbau haben die Russen indessen bereits abgelehnt. Zudem sehen sie voraus und sprechen ganz offen jetzt schon davon, dass die westeuropäischen Staaten eigene Beiträge zur Truppenverminderung auf dem

- 21 -

Präsentierteller darbringen werden. Sollte dies zutreffen, so würden wir uns tatsächlich in einem Prozess der sogenannten Finnlandisierung Europas befinden. Mit einer Ermunterung an unsere Delegation, auf dem bisher eingeschlagenen Weg weiterzumarschieren, möchte ich doch die Frage verbinden, ob sie sich wohlklingenden Verbaldeklarationen ohne Substanz am Schlusse der Konferenz anschliessen muss oder auch nur anschliessen kann.

Im übrigen stelle ich fest, dass die militärische Präsenz der Sowjetunion in Europa durch die sogenannte China-Bedrohung nicht beeinflusst wird. Allerdings soll man in Moskau eine vielleicht in zehn bis fünfzehn Jahren mögliche Konfrontation mit der Chinesischen Volksrepublik in einem vielsagenden Scherzwort folgendermassen charakterisieren: "Sollten wir mit China in einen Krieg geraten, so werden wir am ersten Tag eine Million Gefangene und am zweiten Tag fünf Millionen Gefangene machen und am dritten Tag kapitulieren".

Herr a. Bundesrat Wahlen:

Ich stimme den Aeusserungen der beiden Referenten und jenen von Herrn a. Nationalrat Bretscher zu und bitte jene Herren, die sich aktiv mit den zur Diskussion stehenden Fragen beschäftigt haben, sich zu äussern.

Herr Botschafter Thalmann:

Ich fürchte, den erfreulichen und hochinteressanten Höhenflug, den unsere bisherige Diskussion gebracht hat, zu unterbrechen, wenn ich zu einigen mehr praktischen Aspekten der Sicherheitskonferenz Stellung nahm.

Ich möchte zunächst in Ergänzung der Ausführungen von Herrn Bindschedler unterstreichen, dass die KSZE unter dem Gesichtswinkel der praktischen Aussenpolitik für uns eine willkommene Gelegenheit bietet, Kontakte zu knüpfen, unsere Präsenz zu markieren und uns auf politischer Ebene multilateral zu behaupten.

- 22 -

Naturgemäss leidet der neutrale Staat an einer gewissen diplomatischen Kontaktarmut. Man darf nicht vergessen, dass die in Bündnissen oder Gemeinschaften (NATO, Warschaupakt, EWG, Skandinavien) zusammengeschlossenen Staaten auf allen Ebenen der Diplomatie viel engere Kontakte haben als die Neutrale, die lediglich unter sich - in bescheidenem Masse übrigens - institutionalisierte Kontakte pflegen. Die KSZE hat uns nun - schon vor Beginn der Vorkonferenz - Gelegenheit gegeben, ein ganzes Netz von beruflichen und persönlichen Beziehungen zu weben, das sich nicht nur für die KSZE, sondern allgemein für die Behauptung unserer Interessen als nützlich erweisen wird. Die engeren Kontakte, die wir mit Bezug auf die KSZE z.B. mit den Italienern pflegen, haben sich auf unsere bilateralen Beziehungen bereits günstig ausgewirkt.

Von Anfang an haben wir uns die Devise gegeben: Wenn wir schon an der Sicherheitskonferenz teilnehmen, dann aktiv. Im internationalen Leben verdorren die Mauerblümchen. Nun bedarf aber dieses Wort "aktiv" einer Präzisierung. Es wird heute ja viel von einer "aktiveren" Aussenpolitik der Schweiz gesprochen, wobei jene, die diese Aktivierung am lautstärksten fordern, sich konkret wohl überhaupt nichts darunter vorstellen können. Jeder Aussenpolitik eines neutralen Kleinstaates, wie immer man sie auch qualifizieren mag, sind natürliche und relativ enge Grenzen gesetzt.

Realistischerweise sehe ich für eine Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik nur drei Gebiete:

- a) Ausdehnung unserer guten Dienste
- b) Massvolle Besuchsdiplomatie
- c) Konstruktive Teilnahme an multilateralen Konferenzen.

Was wir in Helsinki machen, liegt auf dieser Linie. Dabei handelt es sich zum Teil um recht wenig spektakuläre Dinge. In einzelnen Presseäusserungen ist milde belächelt worden, dass wir uns für "kleine Sekretariatsarbeiten" zur Verfügung gestellt haben. So wie

- 23 -

etwa auch schon darüber gelächelt wurde, dass wir zwischen Indien und Pakistan und zwischen den USA und Kuba bloss "Kurierdienste" geleistet haben. So unwichtig sind diese Dienstleistungen allerdings nicht. Wer sich täglich damit zu befassen hat, weiss auf jeden Fall ihre Bedeutung richtig einzuschätzen. Es handelt sich um eigentliche Vertrauensbeweise, die geeignet sind, die zweifellos bestehenden (optischen) negativen Seiten unserer Neutralitätspolitik zu korrigieren.

Soviel zu den schweizerischen Aspekten der KSZE. Gestatten Sie mir noch zwei Bemerkungen zur Substanz der Konferenz.

- a) Es ist im Zusammenhang mit dieser Konferenz viel die Rede von Entspannung. Ich möchte kein Hehl daraus machen, dass ich persönlich nicht daran glaube. Solange der Osten nur die Vorteile einer friedlichen Koexistenz - Anerkennung des status quo, Zugang zum westlichen "know how", etc. - für sich buchen will, gleichzeitig aber dem Westen auf ideologischem Gebiete den Kampf ansagt, gibt es keine echte Entspannung.

Der Wert der KSZE für den Westen und auch für uns liegt m.E. auf einer andern Ebene: Nachdem der Westen bekanntlich weder gewillt noch fähig ist, der Breschnewdoktrin mit Machtmitteln entgegenzutreten (Ungarn, CSSR), gibt es nur noch politisch-diplomatische Mittel, um der ideologischen Offensive des Ostens und der kommunistischen Aufweichung der freien Welt Einhalt zu gebieten. Helsinki ist ein solch politisch-diplomatisches Mittel. Die Sowjetunion hat dies zu spät erkannt und stellt nun mit Erstaunen und wachsendem Missfallen fest, dass die KSZE ihr nicht nur die erhofften leichten Gewinne versagt, sondern sich mehr und mehr zu einer wirksamen Gegenoffensive des Westens entwickelt. Darum auch ihr Sperrmanöver in Wien (MBFR).

- b) Die zweite Bemerkung ist die: Wir dürfen die Oststaaten nicht ganz einfach und für immer abschreiben. Es leben dort Millionen Menschen, die eine Oeffnung nach dem Westen suchen, und zwar

- 24 -

sind es nicht nur die Leute der alten Generation, die noch andere Zeiten kannten, sondern vor allem auch die Jungen. Ich glaube, dass die KSZE dazu dienen kann, eine ganz kleine Oeffnung in den Vorhang zu schneiden. Wenn ihr dies nicht gelingt, so hat sich der Versuch wenigstens gelohnt.

Herr Nationalrat Dürrenmatt:

Ich möchte der Delegation für die geleistete Arbeit danken. Sie ist bedeutsam für die Ausnützung des Manövrierraumes, der unserer Aussenpolitik zur Verfügung steht. In Anknüpfung an Herrn Freymonds Thesen mache ich darauf aufmerksam, dass schon bei jenen drei Problemkreisen: Selbstbestimmung, individuelle Kontakte und friedliche Streiterledigung eine Konfrontation mit dem Osten unvermeidlich gewesen ist, da Derartiges nicht in sein Konzept passt. Für die europäischen Staaten hat sich die Konferenz als eine Chance erwiesen; ihre Aufweichung ist noch nicht so weit fortgeschritten, dass man sich nicht auf gewisse gemeinsame Grundsätze hätte einigen können. Gleichzeitig erleben wir auch, wie sich Ansätze zu einem gemeinsamen europäischen Aussenhandel entwickeln. Der neuralgische Punkt wird jedoch dort erreicht sein, wo sich Probleme der Macht stellen. Wenn Europa eine eigene Politik entwickeln will, so muss es seinen Verteidigungswillen gegenüber den Machtaspirationen des Ostens durchsetzen.

Ich begrüsse die Politik der Schweiz, im grösseren Rahmen einer europäischen Aktivität, die aber, soll sie sinnvoll sein, unweigerlich zur Konfrontation führen muss.

Es würde mich noch interessieren, noch etwas über die Weiterentwicklung des wirtschaftlichen Zusammenspiels zwischen BRD und DDR zu vernehmen.

M. le Professeur Freymond:

Toute politique est une construction qui repose sur l'évaluation d'une situation. Nous ne sommes pas loin les uns des autres dans l'appréciation de la situation. Tout en demeurant sceptique à l'égard de l'URSS, je pense que nous devrions saisir cette chance, aussi petite soit-elle, que nous offre la CSCE. Il existe à l'Est des gens qui, malgré le régime possèdent une marge de manoeuvre - sans doute restreinte -, mais il est non moins évident, comme l'ont dit différents orateurs, que l'appareil du parti et surtout la police jouent dans ces pays un rôle encore prépondérant.

Herr a. Bundesrat Schaffner:

Ich bin sehr glücklich über die background-Information, die uns Herr Professor Hofer vermittelt hat. Vor allem aber bin ich durch das Votum von Herrn Botschafter Bindschedler beruhigt worden. Mit grösstem Misstrauen habe ich nämlich das Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz auf uns zukommen sehen. Ich bin ausserordentlich froh, zu sehen, wie die westlichen Staaten und insbesondere die neutralen, versucht haben, aus dieser Konferenz mehr herauszuholen oder doch wenigstens die Realitäten aufzuzeigen. Nun möchte ich allerdings die Frage aufwerfen, ob die Sowjetunion jetzt noch ein Interesse an dieser Sicherheitskonferenz haben kann. Muss nicht vielmehr ihr Manöver mit Wien bereits als ein Schachzug gegen die europäische Sicherheitskonferenz gewertet werden?

Allerdings genügt es nicht, die Macht bloss zu haben, sie muss auch legitimiert werden können. Die Russen mögen noch so lange Macht und Divisionen in Osteuropa haben; wenn es an deren Legitimation fehlt, bewegen sie sich auf unsicherem Boden. In diesem Sinne ging es Moskau mit dem Projekt der europäischen Sicherheitskonferenz nicht allein um die Zementierung des status quo, sondern vor allem um eine Heiligung des Erreichten.

- 26 -

Ich frage mich nur, ob die Sowjetunion dieses Ziel nicht bereits loco domicilii durch Herrn Willy Brandt schon geliefert erhielt. In Helsinki zeigte sich zudem der Westen einiger, widerborstiger und initiativer als erwartet werden konnte, ja er wagte es sogar - horribile dictu - von Pressefreiheit zu reden, und als Krone des Ganzen ist noch ein schweizerischer Vorschlag zur friedlichen Streitbeilegung auf den Tisch gelegt worden.

Herrn Botschafter Thalmann möchte ich für seine Ausführungen herzlich danken, ich glaube aber, dass es uns helfen würde, wenn er noch etwas über die Resultate seiner östlichen Erkundungsreise sagen könnte. Ferner wäre es sicher interessant, noch Herrn Probst zu hören. So wie ich es sehe, kann man sich nicht viel von der Ausweitung einer wirtschaftlichen Oeffnung gegenüber dem Osten erhoffen.

Der Vorsitzende:

"Das Recht hat doch einen Zauberklang": an dieses Wort Jacob Burckhardts bin ich durch die Ausführungen von Herrn Bundesrat Schaffner erinnert worden.

Mehrmals ist im Zusammenhang mit der politischen Situation in Europa auf Deutschland Bezug genommen worden. Um sie erfassen zu können, ist es notwendig, auf die Situation bei Kriegsende zurückzugehen. Das seither verflossene Vierteljahrhundert ist geprägt durch einen Prozess fortschreitender Resignation, den das deutsche Volk durchlaufen hat, bis schliesslich die Regierung Brandt 1969 es unternehmen konnte, eine neue Politik einzuleiten, welche die de facto-Abschreibung der ehemaligen Ostgebiete in Kauf nimmt. Es ist Hitler, der die deutsche Geschichte und die Grenzen der deutschen Sprache um tausend Jahre zurückgeworfen hat.

- 27 -

Zu diesen Ereignissen gesellte sich die langsame Entwicklung der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion, eine Entwicklung, die seinerzeit mit dem russisch-amerikanischen Zerwürfnis von 1947 unter dem Stichwort "Rolling back of the Iron Curtain" ihren Anfang nahm. Dulles inaugurierte die Politik des "containment", die in abgeschwächter Form durch seine Nachfolger weitergeführt wurde. Es blieb Nixon vorbehalten, zu einer Politik des Dialogs überzugehen.

Eine europäische Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit kann vielleicht dazu beitragen, zu verhindern, dass die USA mit der Sowjetunion über den Kopf Europas hinweg einen allzu krassen Bilateralismus der Supermächte betreiben. Darin sehe ich ihren Hauptwert. Unser eigenes Interesse besteht vor allem darin, gegenüber der Sowjetunion in der Praxis die selbständige Rolle der neutralen Macht Schweiz zu manifestieren.

M. Landgraf:

Je pense que la liberté de mouvement, une certaine autonomie, une marge d'indépendance dans les pays de l'Est, n'étaient possibles que lorsque ces pays ont pris des risques; on l'a vu en Hongrie en 1956 et en Tchécoslovaquie en 1968. Les gouvernements des pays de l'Est détiennent leur pouvoir de l'URSS et sont davantage intéressés par la conservation du pouvoir que par la liberté de mouvement, l'URSS, elle, a obtenu tout ce qu'elle souhaitait par le traité avec la RFA, puis par les accords de septembre dernier avec la Pologne et le "Grundvertrag" entre la RFA et la RDA.

Sur le plan de l'information, certaines difficultés se sont fait jour; elles étaient inévitables. Si des excès ont été commis, l'occasion était trop belle pour la laisser échapper. Le dynamisme de cette "première" de notre diplomatie était évident. Je pense cependant que la presse ne devrait pas en faire trop, mais, pour cela, il ne faut pas trop l'alimenter.

Herr a. Bundesrat Weber:

Vorerst eine kurze Bemerkung: Mit den Ausführungen der Herren Hofer und Bindschedler bin ich einverstanden; ich bin aber auch froh um das Votum von Herrn Freymond. Denn er zwingt mich damit, meinen Standpunkt zu überprüfen.

In der westlichen Welt besteht die Idee von der Notwendigkeit der Entspannung. Die Engländer, aber auch die Deutschen sind in einer euphonischen Stimmung, was eine Schwäche bedeutet. Den Entspannungsgedanken können wir nicht beseitigen, umsoweniger als alles, was unsereiner in diesem Zusammenhange äussert, sofort als reaktionär betrachtet wird. Ich frage mich deshalb, auf welche Weise wir unserem Volk den effektiven Wert der europäischen Sicherheitskonferenz plausibel machen können.

Herr Nationalrat Dürrenmatt:

Anknüpfend an die Frage von Herrn Weber nach dem effektiven Wert der Sicherheitskonferenz möchte ich auf die jugoslawische Problematik verweisen. Sollte sich nach Titos Abgang etwas Unvorhergesehenes ereignen, so kann sich die europäische Szene von einem Tag auf den andern verändern.

Herr Nationalrat Hofer:

Ich möchte meinerseits für die interessanten Beiträge danken und vor allem betonen, dass mein Standpunkt von demjenigen Herrn Freymonds gar nicht so stark abweicht. Ich bin mit ihm einverstanden, wenn er sagt, dass der Westen nicht in der Defensive verharren soll, ich weiss mich mit ihm auch einig, wenn er das Bild des Kessels verwendet, in dem es brodelt und wenn er uns die geistige Unruhe in Erinnerung ruft, die sich im Osten auszubreiten beginnt.

- 29 -

Auf der andern Seite muss man sehen, wie scharf die Regimes des Ostens zurückschlagen. Denken Sie bloss daran, was sich mit den tschechischen Historikern nach 1968 abgespielt hat. Sie alle, die das berühmte Schwarzbuch zusammengestellt haben, sind verfolgt worden. Einverstanden mit Herrn Freymonds Aufruf zu konstruktiverem Denken und Handeln, nochmals einverstanden mit ihm, wenn er sagt, dass die Europäer für ihre militärische Verteidigung ein Mehreres tun sollten; nur eben, ich glaube nicht, dass dies geschehen wird.

In letzter Zeit habe ich in Deutschland eine gefährliche Tendenz festgestellt, die Situation in der Sowjetunion und in der DDR zu verharmlosen.

Herr Freymond sagt auch - und in diesem Punkt bin ich mit ihm nicht einverstanden -, dass das militärische Potential letztlich nicht ausschlaggebend sei. Denn der Grundvertrag bedeutet eine Verfestigung des militärischen Uebergewichts des Ostens. Die deutsche Lösung, so wie sie getroffen worden ist, entspricht viel eher den östlichen Vorstellungen als denjenigen des Westens.

Während meiner Berliner Jahre hatte ich sehr gut Gelegenheit, Willy Brandt beobachten zu können. Er hatte damals sein negatives Damaskus mit dem Bau der Mauer erlebt, und er erwartete vom Westen nichts anderes, als dass er diese Mauer wegräume. Dabei ging er von der Ueberzeugung aus, dass der Osten diese Gegenmassnahme letztlich akzeptieren würde. In seinen Erwartungen sah er sich getäuscht, und von diesem Zeitpunkt an hat er sich entschlossen, den Stier bei den Hörnern zu packen.

Schliesslich muss man sich die Frage stellen, ob eigentlich Europa oder die atlantische Welt als die höhere politische und kulturelle Einheit betrachtet werden muss. Stehen wir den Vereinigten Staaten oder Osteuropa näher? Und müssen wir Russland einbeziehen, wenn wir von Osteuropa sprechen? Wie dem auch sei,

- 30 -

Europa ist keine geographische Einheit. Obwohl auch ich der "cocacolonisation" nichts abzugewinnen vermag, muss ich doch auf die Realität unserer engen Verflechtung mit den Vereinigten Staaten hinweisen.

Ausserordentlich wichtig scheint mir die Legitimität zu sein, von der Herr Schaffner gesprochen hat. Ich habe in diesem Zusammenhang schon vor Jahren die Breschnew-Doktrin mit dem Metternich'schen Interventionsprinzip verglichen!

Eine letzte Bemerkung: Herr Weber hat zweifellos mit Recht die Frage aufgeworfen, wie unser Volk vor Illusionen gewarnt werden könne. Das Problem soll allerdings nicht überbewertet werden, im Volk ist die Skepsis ausserordentlich verbreitet, gewisse Kommentatoren und Zeitungen progressistischer Provenienz können nicht als repräsentativ qualifiziert werden.

Ich bin der Auffassung, dass die eigentliche Problematik für Europa darin liegt, das Gleichgewicht zwischen Entspannungsbereitschaft einerseits und Verteidigungsbereitschaft andererseits zu finden - eine Notwendigkeit, die Bundeskanzler Brandt vor dem NATO-Rat hervorgehoben hatte.

(Unterbruch der Sitzung)

- 31 -

Der Vorsitzende:

Ich eröffne die Nachmittagssitzung und darf Herrn Botschafter Probst das Wort erteilen.

Herr Botschafter Probst:

Lassen Sie mich zuerst auf die mir gestellten Fragen antworten.

Zu Herrn Dürrenmatt: Die Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und der DDR hängt ganz von der künftigen Entwicklung ab. Die wirtschaftliche Situation wird dadurch gekennzeichnet, dass die Bundesrepublik an ihrer Philosophie der einheitlichen Nation festhält und somit die Waren aus der DDR als innerdeutsche Güter qualifiziert. Damit entsteht aber ein Problem hinsichtlich der Behandlung dieser Güter im Verkehr der BRD mit ihren EWG-Partnern. Dieses Problem ist vorderhand noch ungelöst.

Zur Frage von Herrn Freymond, inwieweit innerhalb des Ostblocks Unterschiede in der wirtschaftspolitischen Konzeption festgestellt werden können, wäre gemäss meinen Erfahrungen zu sagen, dass, von diversen Richtlinien des COMECON abgesehen, auch beträchtliche bilaterale Verschiedenheiten festzustellen sind. Gerade diese nationalen Interessenverschiedenheiten sowie der Wunsch nach grösserem wirtschaftlichem Spielraum gegenüber dem Westen erlauben es uns, unsern Vorteil wahrzunehmen. Daraus ergibt sich aber auch die Notwendigkeit, mit jedem dieser Staaten einzeln zu verhandeln; multilaterale Verhandlungen kämen einer Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner gleich und wären demzufolge wenig ergiebig.

Doch nun einige Worte zur Zielsetzung der Konferenz, so wie sie sich uns heute präsentiert:

Von ihrer eigentlichen Initiatorin, der Sowjetunion, war die Sicherheitskonferenz ursprünglich ausschliesslich als ein politisches Unterfangen, zur Sicherung des status quo in Europa, konzipiert und

- 32 -

lanciert worden. Dies ist für die UdSSR auch heute noch zweifellos ein zentrales Anliegen. Es ist deshalb naheliegend, dass, namentlich seitdem effektiv mit einer Durchführung der Konferenz zu rechnen war, die politischen Aspekte im Vordergrund der Ueberlegungen und Vorbereitungen standen. Dies gilt bekanntlich auch für die Schweiz. Wozu ich mich jetzt äussern sollte, ist aber nicht der politische Aspekt, sondern vielmehr das inzwischen hinzugekommene zweite Hauptthema der Konferenz, nämlich jenes der sog. Kooperation, und zwar vornehmlich der wirtschaftlichen Kooperation. Die Kooperationsidee "geisterte" zwar schon früh ebenfalls in den östlichen Vorschlägen, ist aber erst im Zuge der Entwicklung stärker in den Vordergrund getreten (und entsprechend auch in den Namen der Konferenz, die sich von einer blossen "Sicherheitskonferenz" zur Europäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit gewandelt hat, aufgenommen worden). Es kommt sicher nicht von ungefähr, dass dies im Laufe einer Phase geschah, in der Moskau sein ursprüngliches Hauptziel, nämlich die Konsolidierung des politischen und territorialen status quo in Europa, durch die inzwischen eingetretene effektive Entwicklung über weite Strecken schon ohne Sicherheitskonferenz erreicht sah und dadurch in die Lage versetzt wurde, die kommende Veranstaltung in verstärktem Masse auch in den Dienst andersartiger Ziele zu stellen.

Dieses Nachhinken des Kooperationsgedankens erklärt es, weshalb die Vorbereitungen für den "volet économique", der dessen Hauptinhalt bildet, heute allgemein, jedenfalls im Westen, und auch bei uns in der Schweiz, noch im Rückstand ist. Zu diesem "volet économique" haben die NATO sowie die Neun recht voluminöse, aber eher theoretische Untersuchungen angestellt, deren streng vertraulicher Text uns bekannt ist. Im Grunde enthält er nur wenig, das sich nicht bereits aus unseren eigenen Erfahrungen ergeben hätte.

Mit dem Hinweis, dass der Osten durch die für ihn nicht ungünstig verlaufende politische Entwicklung in Europa in die Lage versetzt wurde, den Kooperationsgedanken im Hinblick auf die Konferenz vermehrt in den Vordergrund zu schieben, kommt aber gleichzeitig auch zum Ausdruck, wer sich hiervon die eigentlichen Vorteile verspricht:

nämlich der Osten selbst. Schon dies sollte uns zu einer nüchternen Wertung veranlassen, auch wenn die Kooperation für uns auch positive Elemente bieten kann. Unsere Industrie und unser Handel sind durchaus in der Lage, im konkreten Fall selbst zu beurteilen, ob sie von den sich bietenden Möglichkeiten Gebrauch machen wollen.

Was ist aber überhaupt unter Kooperation zu verstehen, bzw. was bezweckt sie? Die Frage ist nicht ganz einfach zu beantworten.

Das Wort "Kooperation" ist zwar keineswegs neu, der Inhalt, der dem Begriff aus östlicher Sicht gegeben wird, aber schillernd und vielschichtig. Man pflegt bei uns generell, ohne nähere Kategorisierung, von "wirtschaftlicher" Kooperation zu sprechen. Diesem Begriff wird aber im Osten, wo man sich systematischer auszudrücken pflegt, zumeist die "industrielle" Kooperation, die "wissenschaftliche" Kooperation und die "technische" oder "technologische" Kooperation subsumiert (wobei mit dem Ausdruck "wissenschaftliche" Kooperation praktisch in der Regel das gemeint ist, was wir mit angewandter Forschung bezeichnen, wie denn überhaupt - Prof. Hochstrasser hat es mir aus eigener Erfahrung bestätigt - die Grenze zwischen angewandter und Grundlagenforschung, namentlich in der Sowjetunion, äusserst fliessend ist).

Wie aber auch der Oberbegriff und die Unterkategorien lauten mögen, der Zweck der östlichen Initiative ist unverkennbar: es handelt sich darum, ein Arbeitsinstrument, eine Methode zu finden, um den technologischen und namentlich den industriellen Rückstand des Ostens auf den Westen, der sich - mit Ausnahme etwa der Weltraum- und Rüstungstechnik - eher noch vergrössert, möglichst rasch aufzuholen. Da dies aus eigenen Kräften nicht geschehen kann, nimmt man notgedrungen zum System der sog. Kooperation Zuflucht. Der Westen soll helfen, eine moderne, leistungsfähige Industrie aufzubauen. Er soll auch helfen, die fast unerschöpflichen, riesigen Rohstoffvorkommen namentlich in Sibirien (Erdöl, Erdgas, Kupfer etc.) durch westliches know-how und westliche Kredite zu erschliessen. Der Entschluss, zur Ueberwindung der eigenen Unzulänglichkeiten zu westlichem Bei-

stand Zuflucht zu nehmen, muss dem von der Ueberlegenheit seines politisch-gesellschaftlich-wirtschaftlichen Systems so überzeugten Osten nicht leicht gefallen sein. Das stets wiederholte Motiv, dass die Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen ost- und westeuropäischen Staaten ein besonders wichtiger Faktor "für die Annäherung sowie die Schaffung einer Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Völkern" sei und "allmählich zur materiellen Grundlage für die europäische Sicherheit und für die Festigung des Weltfriedens werden" könne (wörtlich aus östlichen Erklärungen zitiert), erscheint also in erster Linie als eine moralische Verbrämung des Eingeständnisses eigenen Unvermögens, auch wenn diesem Gedanken andererseits keineswegs jegliche Berechtigung abzusprechen ist. Wie weit wirtschaftliche Verquickungen im Krisenfall wirklich als Barriere gegen drohende politische Gefahren wirken können, ist freilich ein sehr komplexes und keineswegs unbestrittenes Thema.

Wie dem auch sei, ist der Osten aber natürlich darauf bedacht, die Realisierung der Kooperationsidee wirtschaftlich, auch wenn nach außen immer wieder die schönen Worte des "gegenseitigen Interesses" gebraucht werden, zu seinen Gunsten auszugestalten. Auf eine vereinfachte Formel gebracht, besteht dies darin, dass der Westen für die industrielle Entwicklung des Ostens die nötigen industriellen Ausrüstungen, das know-how, die Lizenz, und was sonst noch alles dazu gehört, jetzt liefern und wenn möglich mit eigenen Krediten finanzieren soll. Die Begleichung der Rechnung soll aber im Prinzip auf später verschoben werden und in Gestalt von Gegenlieferungen aus dem Osten erfolgen, sei es durch Rohstoffe, die mit westlicher Hilfe erschlossen werden können, sei es in Form von Fertigprodukten, die dank westlicher Ausrüstung hergestellt werden. Natürlich gibt es hier noch verschiedene Varianten und weniger krasse Zwischenformen, an die sich unsere schweizerischen Industriellen und Geschäftsleute bisher mit etwelchem Erfolg zu halten pflegten; Leitmotiv ist aber das obige Modell. Es taucht immer wieder auf.

- 35 -

Ergänzend zur Kooperation wünscht der Osten natürlich auch seine Ausfuhr nach dem Westen an sich zu forcieren und verlangt, dass ihm überall die Meistbegünstigung gewährt wird (die die USA im Prinzip noch verweigert) und dass die bestehenden mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen für östliche Waren (die vor allem noch von den EWG-Staaten aufrecht erhalten werden) verschwinden.

Im allgemeinen sind die westlichen Länder, um uns heute hier auf die Kooperation zu konzentrieren, schon recht massiv auf die Versuchungen der östlichen Zusammenarbeitsschirme eingetreten. Geradezu klassisch ist das Beispiel des westdeutsch-sowjetischen Erdöl-Röhrengeschäfts, das aber schon verschiedentlich Nachahmung gefunden hat.

Was die Schweiz anbelangt, so sind zunächst gewisse Unterscheidungen zu treffen. Einerseits ist unsere Industrie natürlich daran interessiert, an der Intensivierung des Osthandels teilzunehmen, die sich bietenden Kooperationsmöglichkeiten, sofern sie geschäftlich interessant ausgestaltet werden können, zu nutzen, sich ihren Anteil am potentiellen Ostmarkt zu sichern und sich von der - durch politische Hemmungen kaum mehr behinderten - westlichen Konkurrenz nicht verdrängen zu lassen. Dies erklärt die schon recht zahlreichen Kooperationsverträge schweizerischer Grossfirmen - und der Uhrenbranche als Sonderfall - mit östlichen Partnern. Keinen direkten Anteil daran kann aber, angesichts unserer extrem privatwirtschaftlichen Struktur, der Staat nehmen. Er kann höchstens einen äusseren Rahmen für Kooperationsmöglichkeiten schaffen. Wir sind bereit und im Begriff, dies bilateral zu tun (Kooperationsklausel in unseren verschiedenen neuen Wirtschaftsabkommen mit den östlichen "Satelliten"; Projekt der Schaffung einer gemischten schweizerisch-sowjetischen Kommission für die wirtschaftliche Zusammenarbeit). Vielleicht wird es in den wirtschaftlichen Debatten der Sicherheitskonferenz möglich sein, diesen Rahmen noch zu verstärken, bsp. durch den Einbau von für uns wichtigen Sicherungen urheberrechtlicher Natur.

Vorderhand hat sich die schweizerische Delegation an der Vorbereitungsphase für die Sicherheitskonferenz in Helsinki zum "volet économique" mit vier Feststellungen summarisch wie folgt geäussert:

- "1) Le développement des échanges et la coopération dans les différents domaines des activités économiques doivent se faire en partant du principe de la réciprocité des avantages.
- 2) Nous ne pensons pas que notre forum puisse offrir l'occasion d'une négociation commerciale.
- 3) Comme nous le savons tous, il y a déjà dans le domaine économique européen des organisations existantes. Je pense en particulier à la Commission économique pour l'Europe de l'ONU, et il faudrait veiller à ce que notre Conférence ne crée pas de doubles emplois en ce domaine.
- 4) Enfin, nous sommes d'avis que d'une façon générale, il faudrait s'attacher, dans ce volet, à mettre l'accent sur les éléments qui sont susceptibles de renforcer la coopération."

Herr a. Bundesrat Wahlen:

Als ehemaligen Aussenminister erfüllen mich vor allem zwei Probleme mit Sorge. Eine massvolle Besuchsdiplomatie, hat es geheissen, dränge sich auf. Heute rangiert sie in der internationalen Diplomatie an erster Stelle. Wie viel gute Früchte kann ein Nachrichtendienst ohne Neuigkeiten aus dem Besuchskarussell einem neutralen Staat erbringen? Abwägungen, welche Einladungen zu akzeptieren, welche abzulehnen sind, dürften sich nicht leicht vornehmen lassen, und ungleiche Behandlungen können zu Schwierigkeiten führen. Gleiches ist auch zur sogenannten Aktivierung der Aussenpolitik zu bemerken. Ich bin an sich durchaus einverstanden mit der vom Bundesrat eingeschlagenen Linie. Immerhin muss ich zu bedenken geben, dass gerade bei multinationalen Konferenzen Anfragen zur Erledigung gewisser Arbeiten an die Schweiz gerichtet werden können, die nicht aus Vertrauen (wie etwa in Helsinki), sondern eher aus Verlegenheit herrühren, was einen unguten Einfluss auf unsere Neutralitätspolitik haben könnte. Um glaubwürdig zu bleiben, muss der Schweiz jedoch daran gelegen sein, so etwas wie eine neutrale Vormacht zu werden.

Sorgenvoll blicke ich auch auf das Verhältnis zwischen Europa und den Vereinigten Staaten und ich frage mich, inwieweit die Sicher-

- 37 -

heitskonferenz diese Beziehung zu beeinflussen vermag. Sie wird nicht nur durch wirtschaftliche Gründe, sondern auch durch eine oberflächlicher Undankbarkeit entsprungene Haltung belastet. Ich möchte bloss der Hoffnung Ausdruck geben, dass es gelingen möge, diese Problematik befriedigend zu lösen oder doch zumindest die Beziehungen zu den USA nicht schlechter werden zu lassen.

M. le Professeur Brogginì:

Je joue ici le rôle de simple observateur, sans responsabilités politiques.

La première réaction de l'homme de la rue face à la CSCE fut celle de dire que cette conférence s'était terminée avant même d'avoir réellement commencé. Elle a déjà eu lieu en mai 1972 à Moscou lorsque Nixon et Brejnev se sont rencontrés pour, en quelque sorte, sanctionner la structure politique de l'Europe telle qu'elle existe. Ce sont deux superpuissances militaires qui ont tout réglé. L'opinion publique ne voyait donc pas l'utilité d'une CSCE, compte tenu de l'existence militaire de l'Europe.

La constatation que nous avons pu faire est celle-ci: dès l'ouverture d'Helsinki, on a remarqué qu'énormément de sujets pouvaient y être traités. Le principe de l'humanisation des rapports politiques entre l'Est et l'Ouest et celui du règlement pacifique des différends correspondent à la politique traditionnelle de la Suisse. Nous avons eu raison, en particulier, de présenter notre SRPD à Helsinki. Peut-être n'arriverons-nous pas à nous imposer, mais au moins vaut-il la peine de faire connaître notre proposition.

J'ai quelque expérience dans le domaine des règlements pacifiques en ma qualité de juriste et d'arbitre dans différentes affaires et je dois dire que les pays socialistes sont contraints d'accepter le principe de l'arbitrage. Naturellement, ces pays veulent imposer leurs arbitres, mais dès lors que l'on établit des relations économiques, on est contraint aussi d'accepter le principe de la solution

- 38 -

pacifique des différends. La même chose peut être vraie dans les relations interétatiques. En insistant sur l'humanisation des relations internationales (diffusion des droits de l'homme, autodétermination, etc.) et sur l'arbitrage, nous avons l'occasion de faire une oeuvre constructive très importante. M. Schaffner s'est posé la question de savoir si l'URSS continue à témoigner de l'intérêt à l'égard de la CSCE. Je crois personnellement que Moscou est trop engagé et doit maintenant aller jusqu'au bout. Les Soviétiques doivent établir des critères précis pour sauvegarder la sécurité politique des régimes satellites. Entre la RDA et la RFA existent des relations quotidiennes, sur tous les plans; la confrontation entre deux systèmes politiques n'est pas moins réelle. Quant à nous, nous participons au système occidental et à la lutte pour les valeurs qui lui sont propres.

Dans ces circonstances, la Suisse peut-elle encore sauver son image d'Etat neutre? Cette question est à la base d'un conflit de génération - nous ne pouvons, ni devons l'oublier. La jeunesse a, à l'égard de la neutralité, une position ambivalente et se sépare en deux tendances très fortement marquées: l'une est en faveur de la neutralisation (la neutralité est acceptée dans la mesure où elle serait non armée: la Suisse ne peut ni ne doit participer à la défense militaire de l'Occident), l'autre estime qu'une politique de défense n'est possible que si la Suisse accepte une intégration militaire, voire même politique avec l'Occident. Inutile de dire que ni l'une ni l'autre de ces tendances ne correspond à notre tradition. Faisons attention de ne pas passer pour les neutres de l'Occident. Une dernière remarque: la sécurité internationale ne peut être séparée de la sécurité nationale; c'est une règle que les diplomates ont tendance à oublier. On ne peut faire de bonne politique étrangère que si l'on mène une bonne politique intérieure. Le danger qui, à mon avis, semble menacer la Suisse actuellement est double: absence d'intégration des étrangers et absence de participation aux affaires politiques (absentéisme).

- 39 -

N'oublions pas non plus que notre politique extérieure est avant tout une politique basée sur les relations bilatérales, et surtout sur nos relations avec nos voisins immédiats (Allemagne, Italie, etc.). J'ajoute, pour terminer, que je ne puis faire mienne la distinction entre la vocation européenne et atlantique; le communisme n'est pas un produit extra-européen et Marx participe de la pensée européenne.

Der Vorsitzende:

Je remercie le Professeur Brogginini de son intervention très intéressante. Un point de son exposé m'a rappelé le mot connu du baron Louis qui, "mutatis mutandis", peut s'appliquer selon notre orateur, à la politique extérieure: "Faites-moi de la bonne politique et je vous ferai de bonnes finances."

M. Brogginini est un exemple vivant de la belle tradition suisse qui veut que notre pays rende des services à la communauté internationale non seulement comme Etat mais aussi par l'intermédiaire d'individus. Le rôle de M. Brogginini comme arbitre international est considérable et je l'en remercie; ce sont là des tâches qui apportent beaucoup de prestige à notre pays. L'orateur a parlé du danger qui nous guette de devenir les neutres de l'Occident. Ce danger existe; mais il faut bien avouer que nous sommes un peu les neutres de l'Occident. Il est donc d'autant plus nécessaire de mener une politique extérieure active, ne serait-ce que pour mettre en évidence ce qui nous différencie des autres. Nous sommes membres de l'Europe occidentale et ne pouvons partager les traditions autoritaires de l'Europe orientale. D'où la nécessité pour nous de nous manifester en qualité de neutres véritables, attachés à une politique de neutralité classique.

Herr a. Bundesrat Wahlen:

Um kurz auf die Bemerkungen von Herrn Brogginini betreffend unsere Jugend zurückzukommen, so glaube ich, dass berechtigte Sorge über das Verhalten extremer Minderheiten unter der Jugend besteht. Ich verweise bloss auf die Vorgänge, wie sie sich kürzlich an der Universität Bern abgespielt haben. Ich erinnere auch daran, dass der österreichi-

- 40 -

sche Referent, der an dieser Stätte ungehindert sprechen konnte, mit seiner Forderung nach Abschaffung des österreichischen Heeres Anklang gefunden hat.

Herr Professor Broggin:

In einer kürzlich publizierten Untersuchung konnte ich lesen, dass ungefähr ein Drittel unserer Jugend gegen die bewaffnete Neutralität eingestellt ist.

Der Vorsitzende:

Das rasche Hineinwachsen in verantwortliche Stellungen lässt die jungen Schweizer jeweils sehr bald erkennen, wo die wahren schweizerischen Interessen liegen. Das mag immerhin als ein Trost gelten.

Herr Professor Lüthi:

Ich habe grosse Lust, für Herrn Freymond, der leider nicht mehr anwesend ist, in die Schanze zu springen. Das unguete Gefühl, welches sich unserer bemächtigt, rührt daher, dass wir nicht genau wissen, auf welcher Ebene wir uns befinden: Die "europäische Sicherheitskonferenz" in Helsinki trägt eigentlich einen falschen Namen, da die Fragen des globalen militärischen Gleichgewichts in den bilateralen russisch-amerikanischen SALT-Gesprächen verhandelt und die regional-europäischen militärischen Fragen in Wien am Sandkasten erörtert werden.

Es geht in Helsinki um die Bedingungen einer friedlichen Koexistenz in Europa. In diesem Zusammenhang liegt der Ausgangspunkt jeglicher Skepsis immer in der Vorstellung einer drohenden Apokalypse und der Angst vor einschlärfenden Entspannungsillusionen. Ich frage mich, ob die immer wieder aufgestellten Ankündigungen von Katastrophen, die nie eintreten, nicht das Ergebnis einer Angstautosuggestion sind.

Heute befinden sich die Russen nicht in der Offensive, sondern in der Defensive. Sie haben sich weltpolitisch im Nahen wie im Fernen Osten

- 41 -

überengagiert und haben sowohl in Aegypten wie Hanoi räumen müssen. Auch in ideologischer Hinsicht kämpfen sie mit dem Rücken zur Wand.

Was die Zersetzungstendenzen in Europa anbetrifft - ich denke nicht nur an Italien und Frankreich -, so sind sie durchaus Eigenprodukt der westlichen "Wohlstandsinfation" und nicht das Werk Moskaus.

Ferner macht es den Anschein, dass der Poker der Grossdiplomatie zur Zeit von den USA besser beherrscht wird als von Moskau.

Die MBFR-Problematik ist eine Angelegenheit der Grossmächte, solange Westeuropa ohne ernsthafte eigene Verteidigung auskommen zu können glaubt. Befördert durch die Apokalypse der Atomwaffenfrage ist es zur Bildung eines Bewusstseins gemeinsamer Verantwortung unter den beiden Supermächten gekommen. Um ein Wort Metternichs aus der Zeit der Heiligen Allianz aufzunehmen: Wenn sich die Grossen Zurückhaltung auferlegen, nehmen sie sich auch das Recht, die Kleinen an kurzer Leine zu halten.

Schliesslich möchte ich auch daran erinnern, dass die MBFR-Gespräche einer Initiative des Westens entspringen. Damit ist die alte russische Idee einer "europäischen" Sicherheitskonferenz mit Beteiligung der Sowjetunion, aber unter Ausschluss Amerikas begraben. Was dabei herauskommen wird, ist noch völlig ungewiss. Damit ist der "Sicherheitskonferenz" auf militärischem Gebiet die Kompetenz entzogen, und als Gesprächsthema bliebe ihr nur die "Zusammenarbeit" ohne Sicherheit. Die naheliegende Forderung nach einer Verbindung zwischen Helsinki und Wien ist ebenfalls ein Postulat des Westens, das Russland sehr unangenehm ist. An der europäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit kann es für die westlichen Gesprächspartner vermutlich darum gehen, eine gewisse Ellbogenfreiheit zu gewinnen und Bedingungen der Koexistenz festzuhalten, welche ausserhalb der blockpolitischen militärischen Strategie liegen.

Nun scheinen die westlichen Reaktionen in Helsinki viel einheitlicher ausgefallen zu sein, als es die Russen erwartet hatten; auch hier sehen wir sie in der Defensive. Ihre Position ist keine angenehme, zumal

- 42 -

wenn legitimerweise die Bedingungen der friedlichen Koexistenz zur Diskussion gestellt werden, die nicht nur auf zwischenstaatlicher Stufe, sondern auch auf der Ebene individueller menschlicher, kultureller und intellektueller Kontakte anzuwenden sind. Um auf die Rolle der Schweiz zu sprechen zu kommen, muss ich ihre Berechtigung unterstreichen, diese Bedingungen einer friedlichen Koexistenz auch auf der zwischenmenschlichen Ebene zu unterstreichen. Sie darf sich dabei nicht von der Angst leiten lassen, zum "Neutralen der einen Seite" zu werden. Ihre Postulate befinden sich in vollem Einklang mit den von keiner Partei offen bestrittenen internationalen Menschenrechtserklärungen. Hier geht es nicht um westliche Parolen, sondern um Anliegen, die legitim vor jedem Forum vertreten werden können.

Schliesslich ist die schweizerische Beteiligung an der Konferenz von Helsinki durch den Willen gerechtfertigt, unsere Präsenz zu markieren. Wenn wir den unerfreulichen Zustand bedenken, in dem sich heute eine einst für die Geltung der Schweiz so wichtige Institution wie das IKRK befindet, ist die Notwendigkeit einer solchen Präsenz kaum zu bezweifeln.

Herr Oberstkorpskdt E. Uhlmann:

Erlauben Sie mir eine kurze militärpolitische Beurteilung der Konferenz von Helsinki. Selbstverständlich verdient jegliches Bemühen um die Sicherung des Friedens Unterstützung. Wegen der damit verbundenen Gefahr der Verunsicherung teile ich jedoch die in diesem Gremium zum Ausdruck gebrachte Skepsis. Meiner Auffassung nach wäre es jedoch ein Fehler gewesen, an den Vorbereitungen zur Sicherheitskonferenz nicht teilzunehmen.

Was MBFR anbetrifft, so möchte ich die Tatsache unterstreichen, dass diese Konferenz auf einer anderen Ebene liegt als die europäische Sicherheitskonferenz. Es geht hierbei weniger um ein Bemühen zur Abrüstung, sondern um eine Auseinandersetzung zwischen Atommächten. Für den Westen kann eine Truppenverminderung auch gar nicht in Frage kommen, ist doch das östliche Militärpotential allein in der Lage, aggressiv vorzugehen.

- 43 -

Für die Beurteilung der Situation in Europa spielt natürlich das Verhältnis der Sowjetunion zu China eine wesentliche Rolle. Wohl mag es zutreffen, dass China für Moskau in allernächster Zukunft noch keine militärische Bedrohung darstellt, es muss aber dennoch den riesigen Aufbau des militärischen Potentials in Rechnung stellen. Nach wie vor hat auch China auf seine Gebietsansprüche gegenüber der Sowjetunion, die ein grösseres Gebiet als dasjenige Europas umfassen, nicht aufgegeben. Schliesslich nehmen sowohl Moskau wie Peking für sich in Anspruch, im Weltkommunismus die erste Rolle zu spielen; alles in allem ein sehr grosses Spannungspotential. Es entspricht deshalb durchaus den Absichten der Sowjetunion, sich durch eine europäische Sicherheitskonferenz eine Rückendeckung in Europa zu verschaffen. Jede Schwächung der NATO sowie der gesamten westlichen Welt bedeutet ein entscheidendes Plus für sie. Aus diesen Gründen ist es auch nicht so wichtig, wie gross die Erfolge in Helsinki sein werden, Hauptsache, der Westen bleibt so schwach wie er es heute ist. Dabei muss auch in Rechnung gestellt werden, dass die sowjetische Bedrohung zur See globale Ausmasse angenommen hat. Vor diesem Hintergrund sind die Aussichten für Europa zu prüfen und in diesen Rahmen hinein muss auch die schweizerische Europapolitik hineingestellt werden. Zwar erscheint es richtig, wenn sich die Schweiz an der europäischen Sicherheitskonferenz beteiligt, es würde aber entschieden zu weit führen, wollte sie auch im Rahmen der MBFR mit eigenen Initiativen aufwarten. Es wäre ausserordentlich gefährlich, eine militärische Ausserpolitik führen zu wollen. Ich möchte deshalb dringend dazu raten, eine maximale Distanz zu den Geschehnissen rund um MBFR zu wahren! Man mag mit Recht betonen, dass die Schweiz trotz einer Teilnahme an Truppenreduktionsgesprächen keine Verringerung ihrer Verteidigungsanstrengungen werde vornehmen können. In diesem Falle würde aber sofort der Vorwurf laut werden, unser Land sei gegen die Abrüstung eingestellt. Ich möchte deshalb auch ein grosses Fragezeichen zu einer eventuellen Beteiligung unseres Landes an Kontrollmechanismen anbringen. Ich glaube, wir tun gut daran, in dieser Beziehung eine ganz klare Haltung einzunehmen.

- 44 -

Ich bemühe mich ständig, die Stimmung in unserem Volke zu ergründen und ich kann dabei feststellen, dass eine überwiegende Mehrheit unserer Jugend nicht gewillt ist, unsere Neutralität preiszugeben. Die lauten negativen Stimmen, die wir zu hören bekommen, sind nicht repräsentativ für die schweizerische Volksmeinung.

Der Vorsitzende:

Spricht man mit Amerikanern über MBFR, so wird meistens bald klar, dass sie den Wert derartiger Gespräche namentlich als ein Alibi gegenüber Senator Mansfield sehen, mit andern Worten als eine Aktion, die seinen Truppenabbauthesen das Wasser abgraben soll.

Was die Ausführungen von Herrn Uhlmann über China anbetrifft, so hoffe ich nur, dass sie sich nicht allzu sehr in den Köpfen der Europäer festsetzen, weil sie sonst geneigt sein könnten, noch weniger für ihre eigene Verteidigung zu tun als ohnehin.

M. Béguin:

Je ne cacherai pas que j'ai éprouvé un certain malaise en écoutant ce matin l'exposé liminaire et les analyses qui ont suivi. M. le Conseiller fédéral Schaffner avait dit une fois: " Ce que vous dites est si faux que même le contraire n'est pas vrai." Je voudrais dire aujourd'hui: "Ce que vous dites est si juste que le contraire mériterait d'être examiné". J'ai suivi avec intérêt ce qui a été dit au cours de l'après-midi. Notre délégation à Helsinki se devait donc d'analyser ce contraire et elle l'a fait; je l'en félicite. Certaines nuances ont été apportées par quelques orateurs. Percer des trous dans le rideau de fer, a dit M. l'Ambassadeur Bindschedler. Il est vrai qu'il y a un intérêt à observer les érosions possibles. Il ne faut pas oublier que l'idée de cette conférence est partie de Pologne et qu'elle a dû ensuite faire son chemin dans l'appareil soviétique avant d'être acceptée par l'URSS. J'estime d'autre part que les événements qui se sont déroulés en Hongrie, en Tchécoslovaquie et en Pologne n'ont pas tellement démontré la force de l'URSS, mais bien plutôt révélé un aveu de faiblesse. On l'a bien remarqué chez

- 45 -

nous où les partis communistes orthodoxes ont perdu du terrain au profit des sous-groupes (trotzkistes, maoïstes, etc.). Il était équitable que notre délégation à Helsinki tienne compte de tout cela.

M. Brunner:

J'aimerais d'abord répondre à la question: où en sommes-nous? et ensuite vous donner quelques impressions d'Helsinki:

La troisième phase va commencer, comme vous le savez, le 26 février prochain. Il s'agira de négocier l'ordre du jour, c'est-à-dire d'harmoniser des textes, d'échanger des formules, et cela en petit comité. Ce qui s'est passé lors des deux premières phases nous met dans une position favorable. Il n'est pas exclu que l'URSS soit amenée à faire des concessions supplémentaires.

Quelques impressions maintenant. Il s'est passé à Helsinki un phénomène que l'URSS n'a pas prévu: Moscou s'est trouvé totalement isolé et ne pouvait compter que sur la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Bulgarie, et, dans une moindre mesure, sur la Pologne et la DDR. Sur le banc des accusés, on ne trouvait pas, comme d'habitude, le Portugal avec ses colonies où la Grèce avec ses colonels, mais l'URSS et ses satellites! Il y a, dans la salle de conférence, un climat psychologique très défavorable à Moscou. D'autre part, on peut dire qu'Helsinki a offert pour la première fois aux Neufs l'occasion de se "profilier" politiquement; cela est dû notamment au fait que les USA se sont mis délibérément en retrait, précisément pour permettre aux Européens de se mettre en avant.

- 46 -

Herr Botschafter Thalmann:

Ich glaube nicht, dass es nützlich, ja überhaupt möglich wäre, die Diskussion, die sehr viele Probleme berührt hat, zusammenzufassen. Ich stelle lediglich fest, dass unsere Haltung in Helsinki in diesem Kreise im allgemeinen Zustimmung gefunden hat. Dies ist für uns ein wertvolles Encouragement.

Im folgenden möchte ich nur noch zu einzelnen Fragen kurz Stellung nehmen.

Herr Bundesrat Schaffner hat mich nach den Eindrücken gefragt, die ich von meinen Reisen in die Oststaaten nach Hause gebracht habe. Ich möchte nicht in den Fehler verfallen, aus den kurzen Aufenthalten - sie dauerten in der Regel nur zwei Tage - definitive Schlüsse zu ziehen. Eines ist mir jedoch möglich, nämlich ein Vergleich zwischen der heutigen Situation in den Oststaaten und jener vor zwanzig Jahren, als ich auf Posten in Prag war. Trotz Allgegenwart der Polizei ist eine grössere persönliche Freiheit augenfällig. Sodann war ich durch den viel grösseren Wohlstand beeindruckt. Ein weiterer Eindruck deckt sich mit den Erfahrungen von Herrn Probst: die verschiedenen Oststaaten treten nicht mehr nach einem gemeinsamen Szenario auf, sondern ganz individuell und heterogen. Frappant ist sodann das Bedürfnis nach Oeffnung gegenüber dem Westen. Die Oststaaten sind sich bewusst geworden, dass ihnen ihr Wirtschaftssystem nicht den erhofften Durchbruch gebracht hat. Sie suchen daher Hilfe beim Westen. Diese Einsicht verbindet sich mit einem ausgeprägten Wunsch nach eigener Persönlichkeit und Respektabilität. Die Oststaaten wünschen heute als unabhängige Regierungen anerkannt und behandelt zu werden.

Ich habe lediglich 6 östliche Hauptstädte besucht: Prag, Warschau, Budapest, Belgrad, Bukarest und Sofia. Ich war also nicht in der Sowjetunion, da wir von dieser erwarteten, dass

- 47 -

sie uns zuerst den Besuch, den mein Vorgänger, Botschafter Micheli, 1971 in Moskau abstattete, erwidere, was inzwischen geschehen ist (Besuch von Vizeausserminister Kovalev).

Zu den kritischen Bemerkungen von Herrn Bundesrat Wahlen zur Aktivierung unserer Aussenpolitik möchte ich unterstreichen, dass ich dieser selbst enge Grenzen gesetzt habe. Dies umso mehr, als wir für eine vermehrte Besuchsdiplomatie schlecht ausgerüstet sind. Wir sind uns auch der Gefahren der Teilnahme an multilateralen Konferenzen politischen Charakters durchaus bewusst, und ich möchte keineswegs ausschliessen, dass wir auch in Helsinki noch in schwierige Situationen geraten könnten. Ich möchte andererseits darauf hinweisen, dass sich in Helsinki die Beziehungen zwischen den USA und den westeuropäischen Staaten, die in naher Zukunft noch schweren Belastungen ausgesetzt sein werden, sehr erfreulich gestaltet haben.

Zur Frage nach dem Interesse, das die Sowjetunion heute noch an der Sicherheitskonferenz hat, möchte ich folgendes sagen. Nachdem sich die UdSSR in der Vergangenheit so stark für diese Konferenz engagiert hat, kann sie sich nun nicht ohne weiteres daran desinteressieren. Andererseits ist noch nicht ganz klar, ob die Sowjetunion nicht bereits an den MBFR-Gesprächen in Wien die Bremse gezogen hat.

Mit Herrn Uhlmann bin ich vollständig einverstanden, dass unter den heutigen Umständen - ich verweise insbesondere auf die Kontroverse betreffend Ungarn - eine Beteiligung der Schweiz an den Truppenreduktionsgesprächen in Wien nicht in Frage kommt.

Herr Botschafter Bindschedler:

Zum Schluss möchte ich noch auf fünf, in der Diskussion aufgeworfene, Fragen eingehen:

Wie soll sich die Schweiz verhalten, wenn die Konferenz nur verbale Erklärungen erbringt? Sollte es zu einem solchen "Papierzirkus" kommen, so kann sie natürlich nicht als einziges Land ihre Unterschrift verweigern. Sie müsste aber der öffentlichen Meinung klar machen, dass es sich bloss um papierene Deklarationen handle und Fortschritte in den zwischenstaatlichen Beziehungen wie vor allem ein System der friedlichen Streiterledigung offenbar nicht zu erreichen seien.

Was das Deutschland-Problem anbetrifft, so muss man sich darüber Rechenschaft geben, dass die Spaltung Deutschlands einer Realität entspricht, mit der man sich abzufinden hat. Uebrigens kommt eine derartige Situation auch der Schweiz nicht ungelegen, da sie keinerlei Interesse an einem zu starken Nachbarn hat. Allerdings ist das Problem der Wiedervereinigung nicht endgültig abgeschlossen und erledigt, vielmehr bloss in den Hintergrund gedrängt worden. Es kann in Zukunft wieder akut werden. Die Trennung der deutschen Nation ist unnatürlich. Durch den Abschluss der Ostverträge hat sich die Bundesrepublik eine grössere Handlungsfreiheit verschafft, was bereits wieder misstrauisch fragen lässt, wohin eine solche Politik führen werde. Daraus erklärt sich auch der eigentliche Wettlauf nach Moskau. Frankreich beispielsweise betreibt eine Rückversicherungspolitik in der Hoffnung, damit Bonn im Zügel halten zu können.

Erwägt man das russische Interesse an einer Weiterführung der Konferenz, so ist sicherlich zu berücksichtigen, dass die Sowjetunion bereits Wesentliches durch die Ostverträge erhalten hat (Zementierung des status quo, Erledigung der DDR-Frage). Zwar ist, bei weitem "Belästigungen", eine Taktik des "Auffliegenlassens" der Konferenz seitens Moskaus immerhin denkbar; es lassen sich jedoch bis heute keine Anhaltspunkte für ein nachlassendes Interesse aufzeigen. Schliesslich wünschen die Russen nicht bloss eine "Legitimierung" durch Bonn, sondern durch alle Konferenzteilnehmer. Sodann spielt auch China bei der sowjetischen Lagebeurteilung eine wichtige Rolle.

- 49 -

Wenn die Sowjets bei den MBFR-Gesprächen versuchen, Ungarn lediglich ein Beobachterstatut zuzuweisen, so beabsichtigen sie damit auch, dieses Land vom Truppenabbau auszuschliessen. Diese Tatsache spielt bei der Beurteilung der "jugoslawischen Frage" eine gewisse Rolle, stellt doch Ungarn das Aufmarschgebiet gegen Jugoslawien dar.

Im übrigen will ich meinen Aerger über die simplifizierende Beurteilung der sogenannten Jugend nicht verhehlen. Die Jugend als einheitlichen politischen Faktor gibt es gar nicht, vielmehr lassen sich unter ihr ebensoviele Strömungen feststellen wie unter uns "alten Chläusen". Gewisse Massenmedien (Fernsehen, National-Zeitung) verfälschen das wirkliche Bild, wenn sie eine mehrheitlich anarchistische und krawallierende Jugend zeigen. Damit werden Ausnahmen und Sensationen als Regel dargestellt. In dieser Auffassung bin ich jüngst durch eine Diskussion mit Schülern der Kantonsschule Wetzikon bestärkt worden. Ich habe selten einen so erfrischenden, aber auch fruchtbaren Abend verbracht; wohl haben diese jugendlichen Gesprächspartner lange Haare und Jeans getragen, ihre Argumente waren jedoch geprägt von einer Ernsthaftigkeit und Folgerichtigkeit, die man andernorts leider allzuoft vermisst.

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