

7. Juli 1970

s.B.72.9.15.1. - FK/zu

STRENG VERTRAULICHDie Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz
=====

Bericht der Arbeitsgruppe

Vorwort

Der Bundesrat nahm in seinem Beschluss vom 9. Juli 1969 vorläufig Stellung zur Initiative der Warschauer Pakt-Staaten zugunsten einer Europäischen Sicherheitskonferenz (Budapester Appell vom 17. März 1969) und würdigte mit Wohlwollen den Vorschlag der finnischen Regierung vom 5. Mai 1969, dieses Treffen nach Helsinki einzuberufen. Das Politische Departement wurde gleichzeitig ermächtigt, für die Abklärung der schweizerischen Haltung gegenüber diesem Konferenzprojekt notwendigenfalls zum gegebenen Zeitpunkt eine Arbeitsgruppe zu konstituieren.¹⁾

Die europäischen Regierungen bekundeten - bei aller vorsichtigen Nuancierung ihrer Haltung - ein grundsätzliches Interesse am östlichen Konferenzvorschlag, als er im Prager Appell vom 31. Oktober 1969 präzisiert und in der Moskauer Erklärung vom 4. Dezember 1969 erneut bekräftigt wurde. Nachdem auch die Nordatlantikpakt-Mitglieder am 5. Dezember 1969 darüber eine Erklärung abgaben und nachdem die von beiden Staatengruppen zur Abklärung hängiger Vorfragen befürworteten bilateralen Kontakte in Gang kamen, empfahl es sich, die Arbeitsgruppe zu konstituieren.

Angesichts des vornehmlich politischen Charakters des Konferenzprojekts, das jedoch auch wirtschaftspolitische Aspekte aufweist, wurde die Arbeitsgruppe anlässlich einer vom Generalsekretär des Politischen Departements, Herrn Botschafter Micheli, geleiteten Besprechung am 16. Dezember 1969 aus Vertretern des EPD und der Handels-

1) Bundesratsbeschluss vom 9. Juli 1969 und Pressemitteilung vom 24. Juli 1969, vgl. Beilagen 1 und 2.

- 2 -

abteilung des EVD gebildet; gegebenenfalls sollen Vertreter anderer Departemente zu einem späteren Zeitpunkt beigezogen werden.

Diese Arbeitsgruppe setzt sich aus folgenden Herren zusammen:

Botschafter Rudolf L. Bindschedler	Rechtsberater des EPD, Vorsitz
Botschafter Ernesto Thalmann	Chef der Abteilung für Internationale Organisationen
Botschafter Albert Weitnauer	Delegierter für Handelsverträge und Spezialmissionen, Handelsabteilung, EVD
Minister Emanuel Diez	Chef der Rechtsabteilung
Minister Michael Gélzer	Chef des Politischen Dienstes West
Minister Hans Miesch	Chef des Politischen Dienstes Ost
Albert L. Natural	Chef des Dienstes für politische Studien und Dokumentation
Pierre Nussbaumer	Chef des Finanz- und Wirtschaftsdienstes
François-P. Châtelain	Stv. Chef des Politischen Dienstes Ost
Karl Fritschi	Sekretariat

Aufgabe dieses Gremiums war es, Wesen und Tragweite des Konferenzprojekts zu würdigen, die schweizerische Haltung im Lichte der jüngsten Entwicklung zu präzisieren und im Hinblick auf eine mögliche Konferenz festzulegen sowie darüber dem Bundesrat diesen Bericht vorzulegen.

Die Arbeitsgruppe behält sich vor, je nach dem weiteren Gang der Dinge erneut zusammenzutreten und ihren vorliegenden Bericht - namentlich auch was die schweizerische Haltung angeht - zu ergänzen.

Inhaltsverzeichnis

I.	Kurze historische Darstellung der Konferenzidee	S. 5
II.	Zielsetzungen	S. 12
	1. Sowjetunion und Warschauer Pakt	S. 12
	2. Einzelne Oststaaten	S. 15
	3. Vereinigte Staaten und NATO	S. 17
	4. Einzelne Weststaaten	S. 19
	5. Gesamtbeurteilung	S. 20
III.	Sicherheit und Abrüstung, konkrete Vorschläge	S. 22
	1. Gewaltverzicht, Nichteinmischung, Unabhängigkeit	S. 22
	2. Regionale kollektive Sicherheit, Auflösung der Bündnissysteme und Blöcke	S. 27
	3. Gegenseitige und ausgewogene Truppenverminderung, Reduktion der ausländischen Streitkräfte	S. 29
	4. Abrüstung	S. 31
	5. Allgemeine Beurteilung	S. 32
IV.	Zusammenarbeit in Europa	S. 34
	1. Wirtschaft	S. 35
	2. Wissenschaft und Technik	S. 40
	3. Kultur	S. 42
	4. Tourismus	S. 42
	5. Umweltprobleme	S. 43
V.	Teilnehmerkreis, Ort und Datum der Konferenz	S. 45
VI.	Vorbereitung der Konferenz	S. 46
VII.	Gesamtbeurteilung der Konferenz	S. 51
VIII.	Beteiligung der Schweiz	S. 55
	1. Die Rolle der Neutralen	S. 55
	2. Bisherige Haltung der Schweiz und ihre bilateralen Kontakte. Antwort des Bundesrats auf die Interpellationen Renschler und Hefti	S. 59
	3. Die Schweiz als Gastgeberland	S. 63

4. Schweizerische Stellungnahme zur Tagesordnung Fragen eigener Initiativen	S. 65
a) Allgemeine Richtlinien	S. 65
b) Das Machtgleichgewicht und der status quo	S. 66
c) Gewaltverzicht, Abrüstung, kollektive Sicherheit	S. 69
d) Wirtschaftliche Zusammenarbeit	S. 73
e) Wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit	S. 75
f) Freizügigkeit im Bereiche der kulturellen Beziehungen	S. 75
g) Freizügigkeit im Reiseverkehr	S. 76
h) Initiative auf völkerrechtlichem Gebiet	S. 77
i) Anerkennung der schweizerischen Neutralität	S. 79
k) Institutionalisierung der Konferenz	S. 82
l) Vermittlungsaktionen der Schweiz	S. 85
5. Zusammenarbeit mit anderen Neutralen	S. 87
6. Präsenz der Schweiz, Neutralitätspolitik	S. 88
IX. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Richt- linien	S. 90

I. Kurze historische Darstellung der Konferenzidee

1. Die Idee einer europäischen Konferenz, an der die seit dem Zweiten Weltkrieg hängigen Sicherheits- und Friedensprobleme eine Lösung fanden, ist keineswegs neu. Es würde zu weit führen, erwähnte man hier im einzelnen alle unverwirklichten Pläne für eine gesicherte Friedensordnung in Europa.²⁾

Aufgeführt seien hier nur jene östlichen Initiativen, mit denen sich auch die Schweiz direkt zu befassen hatte:

Der erste Appell für die Einberufung einer Konferenz, den die Sowjetunion an 23 europäische Länder und an die Vereinigten Staaten adressierte, datiert vom 13. November 1954. Kurz vor dieser sowjetischen Initiative waren Ende Oktober die Pariser Verträge über die westdeutsche Wiederbewaffnung und den Beitritt der Bundesrepublik zur NATO unterzeichnet worden. Der Vorstoss des Kremls zugunsten eines kollektiven Sicherheitssystems in Europa galt damals als ein Versuch der letzten Stunde, die Ratifikation dieser Verträge zu verhindern.³⁾

Kein Erfolg war auch dem sowjetischen Memorandum vom 12. Dezember 1957 beschieden, das dieses Mal sämtlichen UNO-Mitgliedern zugestellt wurde; die UdSSR überreichte der Schweiz davon Kopie und machte ihr - mit dem Hinweis auf die Genfer Gipfelkonferenz der vier Grossmächte von 1955 und auf den Appell des Bundesrats vom November 1956 - den Vorschlag, ein internationales Treffen auf höchster Ebene nach Genf einzuberufen, dessen Traktandenliste Moskau nicht näher präzisierete. Ohne nennenswertes Echo verhallte auch ein neuer Appell,

2) Allein für die Zeit von 1955 - 1965 sind lediglich auf dem Gebiete der Abrüstung insgesamt 98 solcher Pläne gezählt worden; vgl. Charles R. Planck: "Sicherheit in Europa. Die Vorschläge für Rüstungsbeschränkung und Abrüstung 1955 - 1965", München 1968.

3) Antwort des Bundesrates vom 24. November 1954 siehe Beilage 3. Eine "Konferenz europäischer Länder zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit Europas" fand in Moskau vom 29.11. bis 2.12.1954 unter sowjetischem Vorsitz und mit der Beteiligung ausschliesslich europäischer Ostblock-Länder statt. Rotchina war durch einen Beobachter vertreten.

den der damalige sowjetische Premier ein halbes Jahr später an einen erneut auf Europa und die Vereinigten Staaten beschränkten Länderkreis richtete und dessen Leitidee darin bestand, zwischen den europäischen Staaten einen Freundschafts- und Zusammenarbeitsvertrag abzuschliessen. Die noch frische Erinnerung an die sowjetische Intervention in Ungarn und die damalige Nahost-Krise (amerikanische und britische Intervention in Libanon und Jordanien) waren der Verwirklichung eines solchen Projekts wenig günstig; kurz darauf vereitelte die Berlin-Krise ohnehin jede weitere ernsthafte Prüfung von Chruschtschows impulsiven Vorschlägen, die seine persönlich gefärbte Politik charakterisierten.

2. Nach dieser Vorgeschichte erfolgloser Initiativen unternahm die UdSSR im Verein mit ihren Partnern des Warschauer Pakts erst im Juli 1966 einen neuen Versuch, die Länder Europas für eine Konferenz über Sicherheitsregelungen zu gewinnen. Diese neue Runde, die damals in Bukarest eingeleitet wurde, fand knapp drei Jahre später - die Intervention der Sowjetunion und der Mehrzahl ihrer Verbündeten in der CSSR war noch kein Jahr alt - im Budapester Appell vom März 1969 ihre Fortsetzung. Mit der Uebermittlung dieses Textes wurden die diplomatischen Vertreter Ungarns in den europäischen Hauptstädten beauftragt. Die osteuropäische Staatengruppe einigte sich am 31. Oktober 1969 in Prag auf zwei Traktandenpunkte über Gewaltverzicht und Zusammenarbeit, die sie dieses Mal durch die tschechoslowakischen Botschafter den europäischen Regierungen unter dem Siegel der Vertraulichkeit unterbreitete, deren Wortlaut jedoch in der folgenden Diskussion auch der Öffentlichkeit bekannt wurde.⁴⁾ Wie im vorangegangenen Fall wurde die amerikanische Regierung dabei nicht begrüsst.

3. Parallel zu diesen diplomatischen Initiativen blieb das östliche Lager auch auf ideologischer Ebene nicht untätig. Höhepunkte dieser agitatorisch-kommunistischen Seite der osteuropäischen Konferenzidee waren der 23. Parteitag der sowjetischen KP im März 1966, die Karlsbader Konferenz im April des folgenden Jahres und die Dritte Kommunistische Weltkonferenz in Moskau im Juni 1969. Alle diese Partei-

4) Prager Erklärung vom 31.10.1969. vgl. Beilage 4

treffen befassten sich auch mit der Frage einer Europäischen Sicherheitskonferenz, die der sowjetische Parteichef Breschnew in Karlsbad (Karlovy Vary) wie folgt definierte: "Das Problem der europäischen Sicherheit ist nicht nur ein aussenpolitisches, sondern auch ein höchst bedeutsames gesellschaftliches Problem." Bei gleicher Gelegenheit erläuterte der Redner eines der grundlegenden Postulate kommunistischer Strategie dahin, dass der Kampf für den Frieden nicht im Widerspruch zum Kampf für den Sozialismus stehe.

Gerade aus dieser ideologisch-gesellschaftspolitischen, klassenkämpferischen Sicht zitiert die kommunistische Seite gerne die öffentliche Meinung in den westlichen Ländern, deren Wunsch nach Sicherheit und Frieden sie zur Unterstützung ihres Projekts einer Europäischen Sicherheitskonferenz auf ihre eigene Art und Weise interpretiert. Dabei können gerade Unternehmen wie die nichtstaatliche Konferenz über europäische Sicherheit und Zusammenarbeit, welche mit der Beteiligung zahlreicher Vertreter osteuropäischer Länder und Delegationen westlicher, mehrheitlich linksgerichteter Friedensbewegungen Ende November 1969 in Wien stattfand, auf den Beifall Moskaus zählen. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang etwa noch an den Vorschlag des polnischen Gewerkschaftsbundes, eine europäische Konferenz der Gewerkschaften über Fragen der Sicherheit einzuberufen, ein Vorschlag, der allerdings im Westen auf wenig Interesse stiess. Zudem hat die östliche Seite das schon am Karlsbader Parteientreffen diskutierte Projekt eines europäischen "Völkerkongresses" für Frieden und Sicherheit in Europa aufs neue lanciert. Zugunsten seiner Einberufung, die für die zweite Hälfte 1970 vorgesehen ist, äusserten sich osteuropäische Parteiorganisationen und westliche Linksbewegungen. Ziel dieses Kongresses ist es in der Meinung seiner Initiatoren, für die Abhaltung der staatlichen Sicherheitskonferenz in ganz Europa eine Massenbewegung in Szene zu setzen. In letzter Zeit ist es allerdings um diesen Vorschlag wieder still geworden.

4. Die Mehrzahl der westeuropäischen Regierungen hat zum Konferenzprojekt in seiner Budapester Version offiziell Stellung bezogen, währenddem die östlichen Traktandenvorschläge über Gewaltverzicht

und Zusammenarbeit seit dem Prager Treffen des Warschauer Pakts zur Hauptsache Gegenstand von bilateralen und - z.B. im Rahmen der NATO, der WEU und des Europarates - multilateralen Gespräche gewesen sind. Die westlichen Stellungnahmen sind dabei gekennzeichnet von Nuancen, deren wenig breite Skala von skeptischer Zurückhaltung bis zu vorsichtigem Optimismus reicht.

Nachdem die Warschauer Pakt-Staaten ihren Konferenzvorschlag am 4. Dezember 1969 in Moskau noch einmal vorbrachten, einigten sich die NATO-Mitglieder unmittelbar danach am 5. Dezember in Brüssel auf eine Erklärung. Erneuert wurden darin namentlich die 1968 in Reykjavik gemachten und 1969 in Washington bekräftigten Vorschläge für eine gegenseitige und ausgewogene Truppenverminderung. Die NATO-Länder unterstrichen auch durch die Aufnahme eines Zitats aus der Moskauer Erklärung des osteuropäischen Militärbündnisses ihre Bereitschaft zu einem Dialog mit dem Osten; weder in den Verfahrensfragen noch im Hinblick auf die künftige Regelung materieller Punkte zeigten sie jedoch in Sachen Vorbereitung und Durchführung der vorgeschlagenen Konferenz grosses Entgegenkommen.

Keinen grundsätzlich anderen Gesamteindruck vermittelt das Kommuniqué, das am 27. Mai 1970 im Anschluss an die Minister-Tagung in Rom veröffentlicht wurde. Darin wird erneut eine über die Prager Vorschläge hinaus erweiterte Traktandenliste skizziert und ausführlich einer west-östlichen Streitkräftereduzierung das Wort geredet, welche dieses Mal Gegenstand einer separaten und detaillierten Erklärung bildet. Präziser wird auch die Vorbereitung der Konferenz ins Auge gefasst. Nach dem Vorbild des Warschauer Pakts beauftragte die NATO zum ersten Mal das Gastgeberland, in diesem Fall Italien, mit der Ueberreichung ihrer Erklärung an alle interessierten Regierungen.

5. Die Warschauer Pakt-Staaten einigten sich bereits knapp einen Monat später an einem Treffen ihrer Aussenminister in Budapest vom 21. bis 22. Juni auf eine Antwort, die in einem Kommuniqué, einem Memorandum⁵⁾ und einem revidierten Traktandenvorschlag betreffend die gesamteuropäische Zusammenarbeit ihren Ausdruck fand. Diese Dokumente

5) Budapester Memorandum vom 22.6.1970, vgl. Beilage 5

wurden den interessierten Regierungen durch die diplomatischen Vertreter Ungarns zugestellt.

Im Gegensatz zu ihrer bisher verfolgten Linie erklärt sich die östliche Seite nunmehr bereit, nicht nur zusätzlich die kulturellen Beziehungen in die Tagesordnung der vorgeschlagenen Konferenz aufzunehmen, sondern auch - was auf erstes Zusehen hin überraschen mag - die Frage einer Streitkräftereduzierung, deren Erörterung vor einem gesamteuropäischen Forum namentlich Moskau in jüngster Zeit stets mit Entschiedenheit abgelehnt hat. Gerade in letzterem Punkt zeigt jedoch der Warschauer Pakt in der Formulierung seines Vorschlags (Reduktion bloss der a u s l ä n d i s c h e n Streitkräfte) mehr optisch als in der Sache Entgegenkommen.

Gegenstand eines weiteren Vorschlags ist die Bildung eines ständigen Organs, welche die erste Konferenz zu beschliessen hätte (Institutionalisierung der Konferenz). Dieses Gremium würde sich in östlicher Sicht mit den Fragen der Sicherheit und der Zusammenarbeit in Europa sowie, wenn sich hiefür kein anderer Rahmen fände, namentlich auch mit dem Problem der Truppenverminderung befassen, ein Problem, das übrigens nach Auffassung des Warschauer Pakts nicht an der Konferenz selbst erörtert werden soll.

Die Teilnahme der Vereinigten Staaten und Kanadas an der Konferenz wird vom Warschauer Pakt das erste Mal ausdrücklich als feststehende Tatsache betrachtet. Im gleichen Atemzuge erachtet es das östliche Bündnis als eine Selbstverständlichkeit, dass die Bundesrepublik und die DDR in jeder Beziehung gleichberechtigt daran teilnehmen.

Gleich wie die NATO-Mitglieder in ihrer Mai-Erklärung sind die osteuropäischen Bündnispartner schliesslich der Meinung, dass die bilateralen Vorbereitungskontakte nunmehr bald in ihre multilaterale Phase hinübergeleitet werden sollten.

6. Ein historischer Rückblick auf Entwicklung und Ausformung der Idee einer Europäischen Sicherheits- und Friedenskonferenz seit Mitte der fünfziger Jahre offenbart einige Hauptmerkmale der seitherigen sicherheits- und aussenpolitischen Veränderungen in Europa, die auch im Blick auf den derzeitigen Stand des Konferenzprojekts Beachtung verdienen:

Das nukleare Gleichgewicht zwischen Ost und West, das zunächst auf der Abschreckungsstrategie der "massive retaliation" beruhte, etablierte sich im Zuge der technologischen Entwicklung auf der Strategie der "flexible response". Beide Seiten sicherten sich gleichzeitig die abschreckende Fähigkeit zum "second-strike". Erforschung, Planung und Einführung von neuen Raketensystemen⁶⁾ lassen, wenn ihnen kein kontrollierter Einhalt geboten wird, nicht nur einen beschleunigten Rüstungswettlauf voraussehen, sondern drohen darüber hinaus, Gleichgewicht und Strategie wenigstens zeitweise in Frage zu stellen. "Auf dem Wege zu einem neuen Gleichgewicht können Krisenlagen entstehen, die einer Seite den "first-strike" als einzige Ueberlebenschance nahelegen."⁷⁾

Folge dieser vergangenen und dieser heute befürchteten Entwicklung ist die politische Einsicht, dass es zu den west-östlichen Entspannungsbemühungen keine Alternative gibt. Diese Erkenntnis hat im Westen selbst nach den tschechoslowakischen Ereignissen im August 1968 keine grundsätzliche Revision erfahren, auch wenn danach wieder vermehrt einer Entspannungspolitik "aus einer Position der Stärke heraus" das Wort geredet wurde und etwa die NATO - ohne dass dabei die Frage einer Verminderung der amerikanischen Präsenz in Europa aus der Diskussion verschwunden wäre - entsprechende militärische Vorkehrungen traf. Auffällig ist jedoch der Unterschied dieser Haltung zum Rückfall in den Kalten Krieg nach der sowjetischen Intervention in Ungarn 1956.

6) Es geht dabei um den Ausbau der Raketabwehrsysteme (ABM) und namentlich um die Einführung neuer Offensivwaffen wie Mehrfachsprengköpfe (MIRV), Teilmalflugbomben (FOBS) und Unterwasserraketen (ULMS).

7) Baudissin: "Grenzen und Möglichkeiten militärischer Bündnissysteme", in Europa Archiv 1/1970, Seite 4.

Wenn nun Entspannung kein Ersatz für Sicherheit sein darf, sondern ihre Ergänzung sein muss, so entstand aus dieser Einsicht ein Ost-West-Verhältnis, das ebenso sehr durch widerstreitende Interessen wie durch gegenseitige Abhängigkeit gekennzeichnet ist und dessen Ambiguität namentlich im Verhältnis der beiden Supermächte zueinander mit Recht schon die "limited adversary relationship"⁸⁾ genannt wurde.

Die alternativlose Entspannungspolitik ist auch beim Kernproblem jeder Friedensregelung in Europa, beim Deutschlandproblem, nicht ohne Auswirkungen auf die Prioritäten geblieben, die heute im Gegensatz zu früher für seine Lösung gesetzt werden. Keineswegs mehr gelten jetzt für Bonn und für seine Alliierten Fortschritte in der Frage der deutschen Einheit (Wiedervereinigung) als Vorbedingung für eine Entspannung des Ost-West-Verhältnisses. Entspannung soll vielmehr - wie Bundeskanzler Brandt sich einmal ausdrückte - "auf breiter Front durch eine Vielzahl von Massnahmen vorrangig angestrebt werden".

Eine gesicherte europäische Friedensordnung, in der die deutsche Frage ihre endgültige Lösung fände, gilt heute bestenfalls als Fernziel, welches, wenn überhaupt, nicht mehr im Rahmen einer einzigen Globallösung erreicht werden kann, sondern das mit der Methode der "kleinen Schritte" aufgrund von zahlreichen Teillösungen anvisiert werden muss. Diese Situation hat der amerikanische Strategietheoretiker Thomas C. Schelling mit folgendem Satz gekennzeichnet: "The time for the general schemes is over, we are moving out of our architectural period in Europe into the age of manoeuvre."⁹⁾

In diesem "Zeitalter des Manövrierens" - nach Präsident Nixons Wort die "Aera der Verhandlungen" und in der Sicht des westdeutschen Verteidigungsministers allerdings erst die "Aera der Vorverhandlungen" - stellt sich die Frage, welche Teillösungen der europäischen Sicherheits- und Friedensprobleme möglich und welche Voraussetzungen hierfür notwendig sind.

8) Marshall D. Shulman: "Relations with the Soviet Union", in Kermit Gordon (Ed.): Agenda for the Nation, Washington 1968, S. 373.

9) Zitiert nach Theo Sommer: "Kriterien und Instrumente der europäischen Sicherheit" in "Aussenpolitik nach der Wahl des 6. Bundestags", S. 23 ff.

II. Zielsetzungen

1. Die Sowjetunion verfolgt in Europa seit Ende des Zweiten Weltkrieges in unbeirrbarer Beharrlichkeit ihre Hauptziele, welche sie - im Gegensatz zur noch scharfen Polemik der Bukarester Erklärung gegen die amerikanische und westdeutsche Politik - heute suaviter in modo durchzusetzen versucht:

a) Dem Krenl geht es zunächst um die definitive Festlegung des status quo, den der Ausgang des letzten Weltkonflikts geschaffen hat und dessen völkerrechtliche Verankerung gefordert wird. Namentlich der Regierung Brandt/Scheel wird heute nahegelegt, endlich - wie es in der Moskauer Erklärung vom 4. Dezember 1969 heisst - die Lehren aus der Geschichte zu ziehen und sich des Ballasts der Vergangenheit zu entledigen.

Die Anerkennungsforderung zieht sich denn auch als roter Faden durch alle Appelle und Erklärungen der Warschauer Pakt-Staaten. Die Hauptvoraussetzung für die Gewährleistung der europäischen Sicherheit ist in östlicher Sicht die Anerkennung der in Europa bestehenden Grenzen, darunter namentlich der Oder-Neisse-Grenze und jener zwischen der DDR und der Bundesrepublik, sowie die Anerkennung der Existenz zweier deutscher Staaten. Lediglich die Anerkennung West-Berlins als besondere politische Einheit, die noch Gegenstand der Budapester Erklärung bildete, wurde wohl wegen der Berlin-Gespräche der vier Schutzmächte und nicht zuletzt aus taktischen Gründen in letzter Zeit nicht mehr angeführt.

b) Nachdem die sowjetischen Bemühungen gegen die westdeutsche Wiederbewaffnung und die Integration der Bundesrepublik im westlichen Militärbündnis Mitte der fünfziger Jahre fehlschlügen, forderte Moskau den Verzicht Bonns auf Verfügungsgewalt über Kernwaffen, ein Verzicht, der im Budapester Appell ebenfalls in den Katalog jener Voraussetzungen aufgenommen wurde, welche europäische Sicherheitsregelungen überhaupt erst ermöglichen könnten. Zwar wird die Unterzeichnung des Atomsperrvertrags durch die Bundesrepublik in der Moskauer Erklärung als "ein positives Element" gewürdigt; aber die

damit in Erwartung der Ratifikation des Vertragswerks verbundenen Vorbehalte Bonns sowie die Bündnisgarantien im Rahmen der NATO lassen für die UdSSR den militärischen Aspekt ihrer Politik gegenüber der Bundesrepublik weiterhin als wichtig erscheinen. Den grundsätzlichen Anspruch auf Intervention in der Bundesrepublik aufgrund von Potsdamer Abkommen und Feindstaaten-Artikel der UNO-Charta hat die Sowjetunion vorderhand keineswegs aufgegeben.

c) Zur ständigen Politik Moskaus gehört auch der Versuch, einer westeuropäischen Wirtschaftsintegration Hindernisse in den Weg zu legen. Die vorgesehenen Beitrittsverhandlungen zwischen EWG und Grossbritannien geben sowjetischen Kommentatoren Gelegenheit zur Wiederholung bekannter Thesen, wonach Grossbritannien als "Trojanisches Pferd der USA" die EWG zum wirtschaftlichen Fundament der NATO machen und damit diesen "aggressiven Militärblock" festigen wolle. Nachdem die UdSSR für eine dilatorische Behandlung der westlichen Integrationsbemühungen nicht mehr auf de Gaulles Veto zählen kann, konzentrieren sich ihre Ausfälle erneut auf Grossbritanniens Beitritt. Das neutrale Oesterreich - um hier nur noch dieses Land zu nennen - ist wegen seines Versuchs einer ihm angemessenen Annäherung an die Europäischen Gemeinschaften eine weitere bevorzugte Zielscheibe sowjetischer Vorhaltungen.

Der Vorschlag der Warschauer Pakt-Staaten, die wirtschaftliche Zusammenarbeit durch Beseitigung von Diskriminierung und Hindernissen auf diesem Gebiet zu einem der Hauptfaktoren für die Annäherung und Sicherheit der europäischen Länder zu machen, dürfte sowohl dem Willen entspringen, den westeuropäischen Ländern eine verlockende bilaterale Alternative zu ihrem wirtschaftlichen Zusammenschluss anzubieten, wie auch dem Bedürfnis, vom Westen für die Ueberwindung der eigenen Schwierigkeiten die notwendige technologische Unterstützung und nicht zuletzt Kredite zu erhalten.

d) Der Krenl benützt schliesslich jede sich bietende Gelegenheit, die Aufweichung des NATO-Bündnisses, die Uneinigkeit unter den Partnern dieser Allianz zu fördern. Hiefür bot ihm in den sechziger Jahren de Gaulles Prestige-Politik namentlich gegenüber dem Atlantikpakt und

im Bereiche der Ost-West-Beziehungen willkommene Unterstützung. Der Schock des tschechoslowakischen 21. Augusts verlangsamte zwar eine Entwicklung, die vorher zum Nachteil von Kohäsion und Glaubwürdigkeit der NATO sehr weit zu gehen drohte; er hinderte jedoch manche NATO-Länder nur kurze Zeit daran, ihre eigene Ost-Politik zu verfolgen, die nicht immer im Interesse einer gemeinsamen und überzeugenden Frontstellung gegenüber der Sowjetunion und ihren gegängelten Partnern des Warschauer Pakts liegt. Die Frage ist berechtigt, inwieweit gerade Bundeskanzler Brandts Ost-Politik in sowjetischer Sicht für die kommenden Jahre vor allem dazu dienen könnte, die Rolle der Politik de Gaulles im vorigen Jahrzehnt zu übernehmen, d.h. einzelne Partner der NATO zu isolieren und das westliche Bündnis zu schwächen.

e) Neben diesen Konstanten sowjetischer Europa-Politik drängen sich der Sowjetunion je nach der jeweiligen politischen Entwicklung Anpassungsmanöver auf, die in Sachen Europäische Sicherheitskonferenz ihren Ausdruck in den verschiedenen Versionen und in der wechselnden Tonart ihrer Vorschläge finden. In diesem Zusammenhang verdienen namentlich die tschechoslowakischen Ereignisse seit dem 21. August 1968 Erwähnung. Die Frage ist nicht abwegig, inwieweit Intervention und Breschnew-Doktrin der UdSSR eine Beschwichtigungskampagne gegenüber dem Westen und gegenüber verschiedenen eigenen Verbündeten als notwendig erscheinen liessen und die Wiederaufnahme des Bukarester Appells von 1966 in entsprechend abgeänderter Form hiezu den geeigneten Anlass bot.

Nicht unerwähnt bleiben dürfen hier auch die sowjetisch-amerikanischen SALT-Gespräche, deren strikte Geheimhaltung allerdings eine Beurteilung sehr erschwert. Immerhin ist nicht ohne weiteres auszuschliessen, dass der Konferenzvorschlag des Warschauer Pakts auch einen sowjetischen Schachzug gegenüber Washington bedeuten könnte, um auf diese Weise ein bilaterales Arrangement zwischen den beiden Supermächten zu beschleunigen.

Berücksichtigung verdienen nicht zuletzt auch die sowjetischen Stabilisierungswünsche in Europa, weil die UdSSR wegen China im Osten grössere Handlungsfreiheit wünscht. Der Kreml ist sich allerdings dieser unerfreulichen Situation bewusst, aus welcher der Westen Profit

zu schlagen versucht sein könnte. Moskau unternimmt deshalb alles, um die Karten eines Doppelspiels zwischen Europa und China in der Hand zu halten; so etwa, wenn Ministerpräsident Kossygin gegenüber einem ausländischen Besucher in Moskau erklärte, die Wahl der Sowjetunion zwischen einer Zusammenarbeit mit Westeuropa oder mit China hänge davon ab, ob der Westen an einem Einvernehmen mit dem Osten interessiert sei oder nicht.

2. Aus den Reihen der Oststaaten verdient zunächst die Zielsetzung Rumäniens Beachtung. Dieses Land hat schon wiederholt - so durch sein Abseitsstehen von der Karlsbader Konferenz und durch seine Nichtteilnahme an der Intervention in der CSSR, um in diesem Zusammenhang nur diese beiden Beispiele zu erwähnen - seinen Willen zu einer wenigstens relativen Eigenständigkeit innerhalb des östlichen Lagers bekundet. Vordringliches Anliegen Bukarests ist es, wie der rumänische Aussenminister dem Departementsvorsteher gegenüber im Mai 1969 erklärte und wie sein Erster Vize-Aussenminister während seines Berner Aufenthalts im April ein Jahr später bekräftigte, dass die Europäische Sicherheitskonferenz in allen ihren Phasen kein Gespräch zwischen den Blöcken, sondern ein solches zwischen einzelnen, souveränen Staaten darstellen soll. Fraglos enthält schon die Bukarester Erklärung namentlich auf Betreiben Rumäniens das Bekenntnis zu den "Prinzipien der Souveränität und nationalen Unabhängigkeit, der Gleichberechtigung und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten sowie der Achtung der territorialen Integrität". Auch der Satz von der Verpflichtung, die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verbindungen zwischen den Staaten "auf der Grundlage der Gleichberechtigung sowie der Achtung der Unabhängigkeit und Souveränität der Staaten" zu stärken, dürfte wenige Monate nach den tschechoslowakischen Ereignissen der Preis für Rumäniens Teilnahme am Budapester Appell gewesen sein; bezeichnenderweise fehlte damals die Forderung nach "Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten". Hingegen ist der Prager Traktandenentwurf über den Gewaltverzicht wieder nach dem Bukarester Modell verfasst.

- 16 -

Polen, das seit jeher den Abrüstungsfragen grosse Aufmerksamkeit schenkte (Rapacki-Plan, zuletzt in einer Gomulka-Fassung vorge-schlagen), konnte es trotz gegenteiliger Bemühungen nicht verhindern, dass die früheren umfangreichen und detaillierten Abrüstungsvorschläge der Warschauer Pakt-Staaten nicht mehr auf der östlichen Traktandenliste für die Europäische Sicherheitskonferenz figurieren. Während Warschau im Abschluss des Atomsperrvertrags den Ausgangspunkt für Abrüstungs-verhandlungen im europäischen Rahmen sieht, zeigt Moskau daran ein nur sehr beschränktes Interesse. Polen, unterstützt von Partnern wie Rumänien, bemüht sich jedoch offensichtlich weiterhin und - wie die jüngste Budapester Erklärung zeigt - mit einem gewissen Erfolg um osteuropäische Zustimmung zu seinen Abrüstungsvorschlägen, die seine Vertreter auch gegenüber westlichen Gesprächspartnern zur Sprache bringen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich Rumänien und Polen, letzteres zudem in einer spezifischen Lage gegenüber dem Deutschland-problem, von einer Europäischen Sicherheitskonferenz wenigstens konkrete Teilresultate versprechen, die ihre Bewegungsfreiheit und Manövrierfähigkeit innerhalb und zwischen den Blöcken etwas vergrössern würden. Nichts deutet darauf hin, dass der Kreml diesen Ländern mehr als eine gewisse "Narrenfreiheit" zu gewähren bereit ist. Die übrigen Partner der Sowjetunion jedenfalls sind weder willens noch, wie die CSSR, in der Lage, etwas anderes zu tun als gegenüber dem Kreml doktrinären Kotau zu üben.

Es entspricht der Logik seiner Politik, wenn Jugoslawien - um dieses blockfreie Land Osteuropas hier zu erwähnen - in einer Euro-päischen Sicherheitskonferenz das Ziel sieht, die Aufweichung der starren Zweiteilung Europas und die Auflösung der Blöcke anzubahnen. Diese Konferenz sollte in Belgrader Sicht die Zusammenarbeit in den mannigfaltigsten Bereichen fördern und namentlich auf dem Gebiete der regionalen Abrüstung, wenn nicht ihre Hauptprobleme regeln, so doch hierfür einen aussichtsreichen Weg weisen.

3. Die Vereinigten Staaten zeigen gegenüber dem östlichen Konferenzprojekt nach wie vor grosse Zurückhaltung. Daran hat sich auch nach der Mai-Tagung der NATO nichts geändert. Im aussenpolitischen Rechenschaftsbericht, den Präsident Nixon vor kurzem unter dem Titel "New Strategy for Peace" dem Kongress vorlegte, wird die Idee einer Europäischen Sicherheitskonferenz mit einer eher skeptischen Bemerkung abgetan. Die gesamteuropäischen Probleme können gemäss diesem Dokument nicht an einer einzigen Verhandlung gelöst werden, sondern nur im Laufe eines langen historischen Prozesses. Zunächst gelte es konkrete Einzelfragen zu lösen.

Tatsächlich soll eine Europäische Sicherheitskonferenz in amerikanischer Sicht kein Ausgangspunkt, sondern vielmehr Endprodukt einer Entspannung in Europa sein, weil ein Misserfolg eines solchen gesamteuropäischen Treffens nur ein Rückschritt in Richtung des Kalten Krieges bedeuten würde. Die USA und ihre NATO-Verbündeten sehen das Nahziel im Hinblick auf eine Europäische Sicherheitskonferenz in einem Test des guten Willens, den die UdSSR und ihre osteuropäischen Partner vorerst in bilateralen Kontakten unter Beweis stellen müssen. Dabei sollen Erfolg oder Misserfolg von Bonns Bemühungen um bilaterale Gewaltverzichtsabkommen mit Warschau und Moskau und um einen modus vivendi mit Pankow für die Beurteilung der Aussichten auf Verhandlungen über verbesserte Beziehungen und Zusammenarbeit in Europa die massgebende Rolle spielen. Washington scheint sich auch nicht mit einer blossen Klimaverbesserung begnügen zu wollen, sondern konkrete Ergebnisse zu verlangen. Einem gleichen "Wahrheitstest" wird schliesslich die sowjetische Haltung in den Berlin-Gesprächen der vier Schutz-mächte unterworfen.

Die NATO-Länder sollen nach zuverlässigen Informationen in internen Diskussionen eine Liste von 40 Punkten ausgearbeitet haben, die an einer Sicherheitskonferenz behandelt werden könnten. In ihrem Mai-Kommuniqué ist davon jedoch nicht im Detail die Rede. Die Themen, welche nach Auffassung des Nordatlantikpakts die Sicherheit und die Zusammenarbeit in Europa berühren und die vorerst in bilateralen, später in multilateralen Kontakten erkundet werden sollen, werden -

abgesehen vom Vorschlag zugunsten einer gegenseitigen und ausgewogenen Truppenreduzierung, der Gegenstand einer besonderen Erklärung bildet - nur in grossen Zügen umrissen. Der vom Osten vorgeschlagene Gewaltverzicht wird dabei lediglich als einer der Grundsätze erwähnt, die in Zukunft in einer Art von "code of conduct" für die Beziehungen zwischen den Staaten massgebend zu sein hätten. Eines der Hauptziele der auf diese Weise geregelten zwischenstaatlichen Beziehungen wäre die grössere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen, welche die Förderung der vom Osten vorgeschlagenen verstärkten Zusammenarbeit gewährleisten müsste.

Das Hauptgewicht liegt für Washington auf Abrüstungsmassnahmen, deren Erörterung und Durchführung mit der Sicherheit in Europa auch tatsächlich etwas zu tun hätten. Es geht in erster Linie um eine gegenseitige und ausgewogene Truppenverminderung in Ost und West, die durch andere Vorkehren wie etwa das Verbot von Manövern in den Grenzzonen und namentlich durch die Beschränkung der taktischen Atomwaffen ergänzt werden könnte. Gerade mit dem Einbezug der taktischen Atomwaffen würden solche Verhandlungen nach amerikanischer Auffassung eine Ergänzung zu den SALT-Gesprächen bilden und damit nicht zuletzt den westeuropäischen, insbesondere den westdeutschen Befürchtungen Rechnung tragen, dass im Gefolge der amerikanisch-sowjetischen Zwiesprache die Sicherheit Westeuropas geschwächt würde. Nicht unberücksichtigt bleiben darf bei alledem auch der Druck des Kongresses zugunsten eines Abbaues der amerikanischen Präsenz in Europa, den Washington mit solchen Abrüstungsvorschlägen an die Adresse Osteuropas aufzufangen hofft.

Im Gegensatz zu früher, als Washington über diese Abrüstungsfragen ausschliesslich unter den direkt beteiligten Staaten ausserhalb einer allfälligen Sicherheitskonferenz zu verhandeln wünschte, scheinen die Vereinigten Staaten heute grundsätzlich bereit zu sein, die Behandlung dieses Themenkreises gegebenenfalls auch an einer Sicherheitskonferenz zu akzeptieren.

Die Vereinigten Staaten sind nicht willens, den status quo in Europa an einer Sicherheitskonferenz nach sowjetischem Muster zu ratifizieren; sie vertreten jedoch die Auffassung, dass ein lebensfähiges europäisches System auch von den osteuropäischen Staaten, namentlich von der UdSSR abhängt, deren legitime Sicherheitsinteressen in einem solchen System gewahrt bleiben sollen. 10)

4. Von den einzelnen Weststaaten ist zuerst die Bundesrepublik zu erwähnen. Bonn ist der Auffassung, dass multilaterale Sicherheitsfragen mit Aussicht auf Erfolg auch nur an einer multilateralen Sicherheitskonferenz in Angriff genommen werden können. In westdeutscher Sicht - und Bonns Zurückhaltung gegenüber dem Konferenzprojekt erklärt sich damit - ist es ebenso richtig, dass die Vorklärung und die möglichst weitgehende Lösung bilateraler Probleme die Erfolgsaussichten wesentlich verbessern würden. Bundeskanzler Brandt erklärte deshalb im Bundestag, dass für die Bundesrepublik die Teilnahme an einer europäischen Konferenz insbesondere dann wenig sinnvoll wäre, wenn sich bis dahin "kein positiver Ansatz" im zwi-schendeutschen Bereich gezeigt hätte. Bonns Ziel ist es, dass eine gesamteuropäische Konferenz, die sich so oder so mit der Deutschlandfrage befassen müssen, nicht einberufen wird, bevor dieses europäische Kernproblem in einer Art von bilateralen Präliminarien zwischen der Bundesrepublik und den einzelnen osteuropäischen Staaten (in erster Linie DDR, Polen und UdSSR), vor allem aber auch in den Viermächteverhandlungen über Berlin, 11) einer Lösung nähergebracht wird: nur in diesem Fall wird dieses Problem die Konferenz nicht im vorneherein belasten, wenn nicht gar völlig beherrschen und zum Misserfolg führen.

Frankreich distanzierte sich von den Abrüstungsvorschlägen der NATO und verweigerte die Unterzeichnung der entsprechenden Paragraphen des Brüsseler Kommuniqués und der Römer Erklärung über eine gegenseitige und ausgewogene Truppenverminderung. Paris ist der Auffassung, dass es sich beim Thema der vorgeschlagenen Truppenverminderung um keinen geeigneten Verhandlungsgegenstand für eine

10) vgl. Politische Berichte unserer Botschaft in Washington vom 29.10.1969, 19.11.1969, 25.3.1970 und 24.6.1970.

11) vgl. Politischer Bericht unserer Botschaft in Köln vom 1.7.1970.

gesamteuropäische Konferenz handelt, die nicht ausschliesslich zwischen zwei Blöcken, sondern zwischen allen interessierten Ländern stattfinden und die in bilateralen Konsultationen vorbereitet werden muss. Französisches Hauptanliegen bleibt die Vermeidung einer erneuten Verhärtung der Blöcke und deren Konfrontation. Eine europäische Konferenz hat nach den Worten Aussenminister Schumanns nur dann einen Sinn, wenn sie eine "consécration de la détente" herbeiführt. Bei alledem spielen für Paris die Berlin-Gespräche eine gewichtige Rolle, weil Frankreich hier als eine der vier Schutzmächte ein aktives Mitspracherecht in Sachen Deutschlandproblem, Kernproblem jeder auch nur teilweisen politischen Regelung in Europa, geltend machen kann.¹²⁾

Grossbritannien, das die Erfolgsaussichten einer zu rasch einberufenen Konferenz als sehr gering einschätzt,¹³⁾ hat sich trotz aller Skepsis seitens verschiedener seiner NATO-Partner mit einem gewissen Erfolg vor allem für die Bildung eines "standing committees" verwendet, dem die Aufgabe zufiele, Kristallisationspunkt der multilateralen Phase der Konferenzvorbereitung zu sein. Es bleibt im übrigen abzuwarten, ob die Regierung Heath die Aktivität weiterpflegt, die ihre Vorgängerin noch unmittelbar vor ihrer Ablösung an den Tag legte.

5. Eine Gesamtbeurteilung der westlichen Zielsetzung offenbart zunächst im Vergleich zur östlichen weniger Kohärenz und mehr Konfusion im Hinblick auf den einzuschlagenden Weg und die Formulierung konkreter Vorschläge. Diese mangelnde Einheit des Westens bedeutet einen Zustand der Schwäche, den der Osten nicht zuletzt durch eine übereilte Einberufung der Konferenz zu seinen Gunsten auszunützen sucht.

Andererseits glaubt man allerdings in letzter Zeit zu beobachten, dass der Krenl die Vorbereitung des vorgeschlagenen gesamteuropäischen Treffens mit weniger Beflissenheit vorantreibt, als dies noch vor wenigen Monaten der Fall war. Je länger die Vorbereitungsphase dauert, um so offener auch äussern Warschauer Pakt-Länder wie Polen

¹²⁾ vgl. Politische Berichte unserer Botschaft in Paris vom 22.1.1970, 23.2.1970, 13.4.1970 und 18.6.1970.

¹³⁾ vgl. Politischer Bericht unserer Botschaft in London vom 11.3.1970.

- 21 -

und Rumänien wieder eigene Ansichten über Tagesordnung und Vorbereitung der Konferenz. Die Vermutung ist nicht unberechtigt, dass die UdSSR sich gerade deswegen zu den jüngsten Budapester Konzessionen bereitfand, um auf diese noch recht unverbindliche Weise die Ungeduld einiger ihrer Partner etwas zu dämpfen und deren eigene Vorstellungen nicht völlig in den Wind zu schlagen.

III. Sicherheit und Abrüstung, konkrete Vorschläge

1. Der Prager Text, der unter dem Stichwort Gewaltverzicht auf der vorgeschlagenen östlichen Traktandenliste figuriert,¹⁴⁾ geht aus von der Anerkennung sowohl der Prinzipien der Souveränität, der territorialen Integrität und der Unabhängigkeit aller Staaten wie des Prinzips der Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten; er bezieht sich ferner auf die Prinzipien der UNO-Charta, namentlich auf die Bestimmungen von Artikel 2 und Kapitel VIII. In diesem Entwurf des Warschauer Pakts erklären die Unterzeichnerstaaten,

- in ihren gegenseitigen Beziehungen auf die Anwendung und die Androhung von Gewalt zu verzichten und für die Beilegung aller Meinungsverschiedenheiten ausschliesslich friedliche Mittel zu verwenden sowie
- die territoriale Integrität aller europäischen Staaten und ihre bestehenden Grenzen ohne Vorbehalt anzuerkennen.

Diese Deklaration berührt nach vorliegendem Entwurf in keiner Weise die Verpflichtungen, welche die Unterzeichnerstaaten aufgrund von in Kraft getretenen bilateralen und multilateralen Verträgen eingegangen sind.

Der Rahmen, der mit diesem Textentwurf abgesteckt und der mit dem zweiten Traktandenentwurf des Warschauer Pakts über eine gesamt-europäische Zusammenarbeit vervollständigt wird (vgl. Kap. IV), umfasst die Prinzipien der "f r i e d l i c h e n K o e x i s t e n z zwischen Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung". Darauf wird sowohl im Bukarester wie im Budapest Appell expressis verbis hingewiesen. Die beiden östlichen Entwürfe bedeuten nichts anderes als den Versuch, in Anlehnung an die UNO-Charta die Prinzipien der friedlichen Koexistenz in Form von zwei Deklarationen für die Durchsetzung der sowjetischen Zielsetzung in Europa nutzbar zu machen.

14) vgl. Beilage 6.

Die These der friedlichen Koexistenz war erstmals Gegenstand einer zwischenstaatlichen Vereinbarung im indisch-chinesischen Vertrag von 1954 und wurde in ausführlicherer Form an der Konferenz von Bandung ein Jahr später bekräftigt. Einen Katalog von Prinzipien, die auf derselben Linie liegen, umfasst auch Artikel 3 der Charta der Organisation der Afrikanischen Einheit.

Die friedliche Koexistenz wurde 1956 am 20. Parteikongress der sowjetischen KP im Zeichen des damaligen "Tauwetters" zur aussenpolitischen Doktrin der UdSSR erhoben; sie war jedoch so sehr von Chruschtschows "Persönlichkeitskult" geprägt worden, dass sich seine Nachfolger, die ohnehin wieder zu konservativeren Methoden zurückkehrten, nicht entschliessen konnten, die Doktrin mit gleichem äusserem Aufwand zu propagieren.

Auf ursprünglich kommunistischen Antrag befassen sich die UNO-Generalversammlung, die 6. Kommission und ein eigens hiefür geschaffenes Spezialkomitee seit 1961 abwechslungsweise mit der Ausarbeitung eines Deklarationsentwurfs über sieben Prinzipien der freundschaftlichen Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten.¹⁵⁾ Nach dem Willen der sozialistischen Staaten sollen dabei die "Rechtsnormen" der friedlichen Koexistenz "kodifiziert" werden.

Für zwei dieser Prinzipien fanden sich bis heute noch keine Definitionen, welche die allgemeine Zustimmung auf sich vereinigt hätten. Es handelt sich dabei um den Gewaltverzicht sowie beim Selbstbestimmungsrecht um die Frage, ob die Kolonialvölker in Ausübung dieses Rechts in legitimer Weise zur Gewaltanwendung Zuflucht nehmen dürfen. Die UNO-Generalversammlung forderte in ihrer letzten Session die Beschleunigung dieser Arbeiten und deren Abschluss bis zu ihrer 25. Session.¹⁶⁾

15) UN Dok. 5036, 15.12.1961; A/Res. 1815 (XVII), 18.12.1962; A/Res. 1966 (XVIII) 16.12.1963; A/Res. 2103 (XX), 20.12.1965; A/Res. 2181 (XXI), 12.12.1966; A/Res. 2327 (XXII), 18.12.1967; A/Res. 2463 (XXIII), 20.12.1968. Zum gegenwärtigen Stand der Arbeiten des Spezialkomitees vgl. A/AC.125/SR.97-109 vom 5.11.1969 und der 6. Kommission vgl. A/7809 vom 4.12.1969.

16) A/Res. 2533 (XXIV), 17.12.1969.

Die Sowjetunion unternahm es auch, einzelne dieser Prinzipien zum Gegenstand von UNO-Resolutionen zu machen. So lancierte Chruschtschow im Dezember 1963 in einer Neujahrsbotschaft an alle Regierungshäupter der Welt die Idee eines internationalen Uebereinkommens über Gewaltverzicht bei Grenzstreitigkeiten, welche die UNO-Generalversammlung in den Jahren 1964 und 1965 auf sowjetischen Antrag in ihre Tagesordnung aufnahm.

Die Sowjetunion unterbreitete der Generalversammlung im Jahre 1965 einen Resolutionsentwurf über die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten aller Staaten und den Schutz ihrer Unabhängigkeit und Souveränität. Vordergründiges Ziel ihres Antrags war es, die amerikanische Intervention in Vietnam und in der Dominikanischen Republik zu verurteilen. Demgegenüber brachten die USA einen erweiterten Gegenentwurf ein, der nicht nur das Verbot jeder direkten, offenen, sondern auch indirekten, subversiven Intervention zum Thema hatte; mit dem Hinweis auf den Artikel 51 der UNO-Charta (Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung) wurden die amerikanischen militärischen Hilfsprogramme vom Verbot ausgeschlossen.

Die UdSSR hatte es im Jahre 1949 noch abgelehnt, einer auf amerikanische Initiative zustande gekommenen Resolution der UNO-Generalversammlung zuzustimmen, die unter dem Titel "Essentials for Peace" ein Verbot der - direkten und indirekten - Androhung und Anwendung von Gewalt sowohl gegen die Freiheit, Unabhängigkeit und Integrität aller Staaten wie zur Anstiftung von Bürgerkrieg und Subversion enthielt. 1965 und im folgenden Jahre konnte jedoch Moskau zwei Resolutionen über Nichteinmischung beipflichten, die aufgrund von Kompromissen von allen UNO-Mitgliedern mit der einzigen Gegenstimme Grossbritanniens angenommen wurden. 17) Ebenfalls im Jahre 1966 verabschiedete die Generalversammlung, diesmal auf tschechoslowakischen Antrag, bei acht Enthaltungen und mit den beiden Gegenstimmen Grossbritanniens und Portugals eine Resolution, die Gewaltverzicht und Selbstbestimmungsrecht vereinigte. 18)

17) A/Res. 2131 (XX), 21.12.1965; A/Res. 2225 (XXI), 19.12.1966.

18) A/Res. 2160 (XXI), 30.11.1966.

Angesichts dieser Präzedenzfälle sei für eine erste Beurteilung des Gewaltverzichtsentswurfs des Warschauer Pakts der Kommentar des britischen Delegierten in Erinnerung gerufen, der anlässlich der Annahme einer der drei erwähnten UNO-Resolutionen erklärte, "that there was little value in a resolution that would mean different things to different governments and thus serve only as a basis for further propaganda attacks".¹⁹⁾

Tatsächlich ist vorauszusehen, dass bei Annahme des östlichen Gewaltverzichtsentswurfs in seiner vorliegenden Form die "pièges de vocabulaire" (Aussenminister Schumann) keineswegs vermieden werden könnten. Gesamteuropäischer Gewaltverzicht müsste nämlich, um wirksam zu sein, auf einen Widerruf der Breschnew-Doktrin hinauslaufen, die nichts anderes bedeutet als die jüngste Ausformung des Prinzips des "proletarisch-sozialistischen Internationalismus", das der Kreml heute zum Nachteil der Theorie von den "verschiedenen Wegen zum Sozialismus" wiederum in den Vordergrund rückt.²⁰⁾ Kein Gewaltverzicht wird jedoch die UdSSR daran hindern, im Rahmen dieses kommunistischen Sonderrechts Intervention im eigenen Lager als "brüderliche Hilfe" zu tarnen.²¹⁾ Hinzu kommt, dass ein wirksames Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt in Europa ohnehin die Unterwerfung unter die obligatorische Schiedsgerichtbarkeit in Streitsachen sowie die Schaffung von Sanktionsmöglichkeiten voraussetzen würde.

Der vorliegende Gewaltverzichtsentswurf ändert somit nichts an den sowjetischen Hegemonieansprüchen über Osteuropa; er soll darüber hinaus durch die vorbehaltlose Anerkennung der territorialen Integrität aller europäischen Staaten und ihrer Grenzen den status quo im sowjetischen Sinn verankern. Mehr noch, die UdSSR sichert sich mit diesem Text weiterhin ihren alten Anspruch, gegebenenfalls in der Bundesrepublik mit Gewalt zu intervenieren oder damit zu drohen; dies

19) zitiert nach Ruth B. Russell: "The United Nations and United States Security Policy", Washington 1968, S. 322.

20) vgl. Boris Meissner: "Die Breschnew-Doktrin", Köln 1969.

21) Besonders deutlich kommt dies im jüngsten tschechoslowakisch-sowjetischen Vertrag vom 6. Mai 1970 zum Ausdruck, vgl. Beilage 7.

geschieht mit dem Hinweis auf Kapitel VIII der UNO-Charta (Regionalabkommen), das den sogenannten Feindstaaten-Artikel 53 und den Hinweis auf den zweiten Feindstaaten-Artikel 107 enthält, sowie mit dem Vorbehalt ihrer früher eingegangenen multilateralen Verpflichtungen, was in diesem präzisen Zusammenhang nur eine Referenz auf das Potsdamer Abkommen sein kann.

Feindstaaten-Artikel und Potsdamer Abkommen spielten und spielen eine wichtige Rolle in den westdeutsch-sowjetischen Gesprächen über Bonns Unterzeichnung des Atomsperrvertrags und über den Abschluss eines bilateralen Gewaltverzichtabkommens. Tatsächlich wünscht Bonn, dass nach dem Vorbild der Pariser Verträge von 1954 auch zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion Erklärungen ausgetauscht würden, wonach sich die Beziehungen der beiden Länder in Zukunft ohne jeden Vorbehalt nach den in Artikel 2 der UNO-Charta verankerten Grundsätzen gestalten sollen. Es bleibt abzuwarten, ob der Kreml in einem bilateralen Uebereinkommen mit Bonn von seiner bisherigen Auffassung abzuweichen gewillt ist, wonach die Bundesrepublik aufgrund von Potsdamer Abkommen und Feindstaaten-Artikel keinen Anspruch auf gleiche Behandlung wie die übrigen europäischen Staaten erheben könne.

Tatsächlich hat Bonn das Junktim zwischen einer Regelung seiner Auseinandersetzung mit Moskau und seiner Unterschrift unter den Atomsperrvertrag im Sinne einer - allerdings durch Vorbehalte abgesicherten - Vorleistung und in der Erwartung aufgegeben, diese Frage im Zusammenhang mit der Gewaltverzichtsdiskussion regeln zu können. Die Bundesrepublik, unterstützt von ihren NATO-Verbündeten, legt deshalb Wert darauf, im Sinne eines Testfalls vorerst das Resultat ihrer Gespräche mit der UdSSR abzuwarten, bevor sie sich auf eine Diskussion im Rahmen einer Europäischen Sicherheitskonferenz einlässt. Somit sind im östlichen Gewaltverzichtsentwurf die spezifischen Interessen der Bundesrepublik im Spiel, mit denen sich ihre Verbündeten in der jüngsten Mai-Erklärung der NATO erneut solidarisierten.

Im übrigen bedeutet der Vorschlag der Warschauer Pakt-Staaten lediglich eine neue Version früherer Nichtangriffspakte, die bekanntlich wirkungslos blieben, sowie die Neuauflage von UNO-Resolutionen,

für welche dasselbe gilt. Das Prinzip des Gewaltverzichts ist in der UNO-Charta verankert (Artikel 2,4) und gilt heute im allgemeinen Völkerrecht als Gewohnheitsrecht, das sowohl Mitglieder wie Nicht-Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichtet. Der Austausch einer Gewaltverzichts-erklärung erscheint deshalb als überflüssig, weil sie in der vorliegenden Form lediglich eine Wiederholung alter vergeblicher Unternehmen bedeutet. Gemäss ihrer jüngsten Mai-Erklärung will die NATO einem solchen Leerlauf dadurch begegnen, indem sie den Gewaltverzicht nicht bloss nach Prager Muster zu wiederholen, sondern in einen Kodex von Grundsätzen aufzunehmen wünscht, womit die Verhaltensweisen aller Staaten in ihren künftigen gegenseitigen Beziehungen nicht zuletzt auch innerhalb der Blöcke (Breschnew-Doktrin) besser als in der Vergangenheit geregelt würden.

2) Ein künftiges System von kollektiver Sicherheit auf regionaler Ebene in Europa wäre ohne Zweifel noch unwirksamer als in einem universalen Rahmen. Kollektive Sicherheit bedeutet das gemeinsame Einschreiten aller am System beteiligten Staaten gegen einen Friedensbrecher oder Angreifer, der im Gegensatz zu einem Bündnis dem System selbst angehört und nicht zum voraus feststeht. Praktisch setzt das die Uebermacht der Verteidiger des Rechts gegenüber dem Rechtsbrecher voraus. Sie wäre regional noch weniger als universal gegeben. Der Vergleich mit dem Verhältnis zwischen Staatsgewalt und rechtsverletzenden Individuen geht fehl. Tatsächlich wirksame Sanktionsmassnahmen müssten bis zur Gewaltanwendung gehen; politisch gesehen bedeutet das jedoch im zwischenstaatlichen Verhältnis nicht eine blosser Polizeiaktion, sondern Krieg. Die Staaten führen aber nur Krieg, um ihre ureigensten Lebensinteressen zu verteidigen, und nicht eines abstrakten Prinzips zuliebe. In vielen Fällen stösst ferner die Feststellung der Rechtswidrigkeit auf Schwierigkeiten. In den zwischenstaatlichen Beziehungen überwiegen eben die konkreten Faktoren des Einzelfalles gegenüber den allgemeinen Regeln. So ist es bis heute weder im Rahmen des Völkerbundes noch der UN gelungen, die Aggression zu definieren.²²⁾ Schliesslich fehlt angesichts der bestehenden Bündnisse und Blöcke die für ein System kollektiver Sicherheit, das gegen

22) A/Res. 2330, 18.12.1967; A/Res. 2420, 18.12.1968; A/Res. 2549, 6.1.1970.

einen theoretisch unbekanntem Gegner gerichtet ist, notwendige Beweglichkeit. Allerdings würden im vorliegenden Fall über den präsumtiven Angreifer wenig Zweifel bestehen. Da dieser selbst dem System angehören würde, wäre dieses auch deshalb weitgehend wirkungslos.²³⁾

Voraussetzung eines solchen regionalen Sicherheitssystems wäre tatsächlich die Auflösung der Bündnissysteme und Blöcke. Weder das eine noch das andere wird heute in Ost und West ernsthaft erwogen. Auch die Warschauer Pakt-Staaten beschränkten sich deshalb in ihrem Bukarester Appell darauf, dieses "radikale Mittel" für die Einführung eines Systems der europäischen Sicherheit in propagandistischer Ueber-treibung anzupreisen, nicht ohne jedoch gleichzeitig einmal mehr hervorzuheben, dass sie infolge mangelnder Zustimmung des Westens ihre Verteidigungsbereitschaft zu erhöhen gedächten. Immerhin schlugen sie folgende "Teilmassnahmen zur militärischen Entspannung auf dem europäischen Kontinent" vor:

- "Beseitigung der ausländischen Militärstützpunkte;
- Abzug aller ausländischen Truppen von fremden Territorien bis hinter ihre nationalen Grenzen;
- Verminderung der Zahl der Streitkräfte beider deutscher Staaten in vereinbartem Umfang und zu vereinbarten Fristen;
- Massnahmen, die auf die Beseitigung der Gefahr eines nuklearen Konflikts gerichtet sind: die Bildung atomwaffenfreier Zonen, die Verpflichtung der Mächte, die Kernwaffen besitzen, diese Waffen nicht gegen Teilnehmerstaaten derartiger Zonen einzusetzen u.a.;
- Einstellung von Flügen ausländischer Flugzeuge mit Atom- und Wasserstoffbomben an Bord über den Territorien der europäischen Staaten sowie des Anlaufens der Häfen dieser Staaten durch ausländische U-Boote und Ueberwasserschiffe mit Kernwaffen an Bord."

Auf diesen Katalog von Vorschlägen wurde im Budapester Appell lediglich noch in sehr vager Weise hingewiesen. In den Prager Vorschlägen war davon überhaupt nicht mehr die Rede, und auch die Moskauer Erklärung enthielt in dieser Hinsicht nicht viel mehr als Ausflüchte. Hingegen nimmt der Warschauer Pakt in seinem jüngsten Budapester Memorandum das frühere Traktandum "Abzug aller ausländischer Truppen von fremden Territorien bis hinter ihre nationalen Grenzen" (Bukarester

²³⁾ vgl. Rudolf L. Bindschedler: "Grundfragen der kollektiven Sicherheit", in "Rechtsfragen der internationalen Organisation" (Festschrift für Hans Wehberg).

Appell) in veränderter Wortwahl als "Reduktion der ausländischen Truppen" im Sinne einer Gegenproposition zum NATO-Vorschlag einer gegenseitigen und ausgewogenen Truppenverminderung wieder auf.

3) Die NATO-Länder, denen sich jedoch Frankreich wie in früheren Fällen nicht anschloss, bekräftigten in Rom ihre 1968 in Reykjavik und 1969 in Brüssel veröffentlichten Erklärungen über eine gegenseitige und ausgewogene Truppenverminderung in Ost und West (Mutual Balanced Forces Reduction - MBFR).²⁴⁾ In ihrem Schlusskommuniqué vom 27. Mai stellten sie fest, dass auf ihre bisherigen Verlautbarungen in dieser Sache noch keine zweckentsprechende Erwiderung von östlicher Seite vorläge. Um der Sowjetunion und ihren osteuropäischen Partnern keine Gelegenheit mehr zu geben, diesen Vorschlag offiziell zu ignorieren, wurde der Aussenminister Italiens damit beauftragt, die MBFR-Erklärung allen interessierten Parteien, darunter auch den neutralen und ungebundenen Regierungen, auf diplomatischem Wege zukommen zu lassen. Ob die Atlantikpakt-Partner die nun tatsächlich in Budapest erfolgte prompte Antwort des osteuropäischen Bündnisses im militärischen Bereich als eine "zweckentsprechende Erwiderung" würdigen, bleibt allerdings fürs nächste noch abzuwarten.

Die MBFR-Erklärung der NATO soll eine realistische Grundlage für eine aktive Erkundung darüber bilden, ob sie Ausgangspunkt für fruchtbare Verhandlungen sein könnte. Solche exploratorischen Gespräche, die unmittelbar nach der Mai-Tagung in Angriff genommen wurden, dienen in westlicher Sicht dazu, die detaillierte Erarbeitung von Kriterien und Zielen für künftige substanzielle Verhandlungen herbeizuführen.

Die NATO-Länder lassen dabei in ihrer Erklärung die Fragen offen, zu welchem Zeitpunkt und namentlich in welchem Forum diese Verhandlungen stattfinden könnten. Allgemein gehalten, d.h. ohne Aufführung von einzelnen Ländern, ist auch der Hinweis, dass die Allianz die Truppenreduzierung in Europa unter besonderer Berücksichtigung der "mittleren Region" ins Auge fasst. Es liegt in der Natur der Sache, dass solche Verhandlungen, wenn sie Erfolg versprechen sollen, zur

24) vgl. Beilage 8

Hauptsache auf der Block-zu-Block-Basis durchgeführt werden müssten; dies ist denn auch der Grund, wieso Frankreich eine Europäische Sicherheitskonferenz hierfür ungeeignet hält. Auch andere NATO-Mitglieder sind der Auffassung, dass die Regelung dieser Frage am vorgesehenen Treffen - wie sich Bundeskanzler Brandt einmal ausdrückte²⁵⁾ - bestenfalls "andiskutiert" werden könnte. Wie dem auch sei, fürs nächste geht es den Atlantikpakt-Staaten darum, dass die Warschauer Pakt-Länder auch in dieser Sache einen greifbaren Beweis für ihre Bereitschaft erbringen, zwischen Ost und West Vertrauen zu schaffen.

Letzten Dezember kündigte die NATO weitere Studien darüber an, welche Massnahmen einer Einigung über die Truppenreduzierung folgen könnten, so z.B. die vorherige Mitteilung militärischer Bewegungen und Manöver, der Austausch von Beobachtern bei militärischen Uebungen und die Einrichtung von Beobachtungsposten. Diese Untersuchungen werden in den zuständigen Gremien fortgeführt.

Im Vordergrund der Mai-Erklärung stehen jedoch die Ueberlegungen, die nach Auffassung der NATO bei den vorgeschlagenen exploratorischen Gesprächen wegleitend sein sollen. Sie betreffen die Wahrung der Sicherheitsinteressen des Bündnisses, die Erfordernis der Gegenseitigkeit, die Einbeziehung der Waffensysteme und die Notwendigkeit ausreichender Kontrollen.²⁶⁾

Nichts deutet jedoch vorderhand darauf hin, dass die Sowjetunion bereit wäre, auf diese Ueberlegungen ernsthaft einzugehen, weil sie ihre Satelliten mehr als je zuvor an der militärischen Kandare halten muss. Allerdings offenbart der jüngste Budapester Vorschlag für eine Reduktion der ausländischen Truppen in Europa, dass sich der Kreml angesichts der fortgeschrittenen sogen. "Normalisierung" der Lage in der CSSR heute wieder in der Lage sieht, eine solche Frage auf seine Art und Weise wenigstens zur Diskussion zu stellen. Dabei dürfte für Moskau nicht zuletzt der Hintergedanke mitspielen, dass gerade dieser Vorschlag geeignet sein könnte, der Forderung gewisser Kreise in den USA um Senator Mansfield nach einer Reduktion der amerikanischen Präsenz in Europa Rückhalt zu geben.

25) Deutschlandfunk-Interview vom 7.12.1969, im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 9.12.1969, S. 1275.

26) vgl. Beilage 8, Absatz 3, Buchstaben a) - d).

Es ist schwer vorauszusehen, wie die UdSSR bei ihrer ohnehin grossen Uebermacht an konventionellen Truppenverbänden und an gewissen nuklearen Waffensystemen (taktische Nuklearwaffen, Mittelstreckenraketen) die vom westlichen Bündnis vorgeschlagene quantitative und qualitative Ausgewogenheit der Truppenverminderung unter Einschluss der Waffenarsenale definieren und etwa Unterschiede interpretieren würde, "die aus geographischen und sonstigen Umständen erwachsen" (MBFR-Erklärung). Die NATO-Forderung nach ausreichenden Kontrollen, um die Einhaltung von Abkommen über eine Truppenreduzierung zu gewährleisten, stösst auf einen Hauptgrund mangelnder sowjetischer Bereitschaft zu wirksamen Abrüstungsmassnahmen.

Hinzu kommt auf westlicher Seite, dass im Hinblick auf die "Neuverteilung der Lasten" und die Aufrechterhaltung ausreichender konventioneller Streitkräfte im Falle eines wenigstens teilweisen Abzugs amerikanischer Truppen aus Europa Probleme entstehen, die keineswegs leicht zu lösen sind. Verminderung oder gar Abbau der amerikanischen Präsenz in Europa würde, wenn einseitig betrieben, eine schwerwiegende Vorleistung gegenüber dem Osten ohne entsprechende Gegenleistung bedeuten.

Alles in allem genommen, in der Frage gegenseitiger Truppenverminderungen behindert wohl einerseits die geographische Entfernung der Vereinigten Staaten, andererseits die besatzungsmässige Präsenz der sowjetischen Armee in den osteuropäischen Ländern ein fruchtbares Gespräch zwischen Ost und West. Wenn sich Amerikaner und Russen zurückzögen, entstünde für Europa wegen der Distanzen eine gefährliche Situation, an der auch amerikanische Vorkehren wie big lift nicht viel ändern würden und die im Falle einer Krise sehr schnell zu einer nuklearen Eskalation führen müsste.

4) Abrüstung betrifft zunächst vor allem weltweite Probleme und ist in erster Linie Sache der Supermächte. Kleinstaaten stellen keine Gefahr für die Sicherheit Europas dar. Die beiden Supermächte haben jedoch bis heute ausschliesslich ihre eigenen Interessen verfolgt: vom Atomteststop-Abkommen wurden die unterirdischen Versuche ausgenommen, und im Atomsperrvertrag fanden zwingende Abrüstungs-

massnahmen seitens der Nuklearmächte keine Berücksichtigung. Die Entmilitarisierung des Meeresgrundes, die Eliminierung der biologischen und chemischen Waffen, das Verbot der unterirdischen Atomversuche sowie die Einschränkung der Produktion von Spaltmaterialien für Rüstungszwecke werden die Genfer Abrüstungskonferenz noch lange Zeit beschäftigen.

Abrüstung bleibt somit wohl, so wie die Dinge heute liegen, im Rahmen einer Europäischen Sicherheitskonferenz ein vorerst irreales Postulat. Immerhin könnte man sich vorstellen, dass schon im Interesse einer politischen Klimaverbesserung Teilfragen einer allgemeinen und vollständigen Abrüstung auf konventionellem Gebiet - gleich wie im nuklearen Bereich im Rahmen der SALT-Gespräche - an einer Europäischen Sicherheitskonferenz oder in einem hierfür geeigneten Gremium erörtert würden. Es ist heute jedoch zu früh, die Erfolgsaussichten eines solchen Vorgehens beurteilen zu können.

Den heutigen Abrüstungsvorschlägen für Europa scheint vorderhand das gleiche Schicksal beschieden zu sein, das alle derartigen Pläne erfahren haben, die mit den Namen Rapacki, Eden und Gomulka (um nur diese zu nennen) verbunden sind. Die Aufrechterhaltung der Bündnissysteme bedeutet bis auf weiteres die Hinnahme des status quo; dies wiederum dürfte der alleinige Preis für die Gewährleistung des gegenwärtigen Mächtegleichgewichts zwischen Ost und West sein. Wo die Limiten sich zeigen, wenn dieses Gleichgewicht gestört wird, haben die Ereignisse in der Tschechoslowakei unmissverständlich offenbart. Grad und Erfolg von Glaubwürdigkeit und Abschreckung berechnen sich im NATO-Bündnis nach den militärischen Möglichkeiten der UdSSR und nicht nach den politischen Schachzügen des Kremls.

5) Eine allgemeine Beurteilung der Vorschläge im Bereiche der Sicherheit Europas kommt beim gegenwärtigen Stand der Dinge im Hinblick auf die Erfolgsaussichten der vorgeschlagenen Europäischen Sicherheitskonferenz zu keinem ermutigenden Ergebnis:

Der Gewaltverzichtsentswurf ist in seiner vorliegenden Form zu sehr mit der deutschen Frage belastet, als dass die NATO-Länder, geschweige denn die Bundesrepublik, ohne Modifikation dazu Hand

bieten würden. Im Falle eines sowjetischen Entgegenkommens wäre eine von allen akzeptierte Gewaltverzichtserklärung ohne Schiedsverfahren und ohne Sanktionsmöglichkeiten bestenfalls ein Beitrag zur Verbesserung des politischen Klimas zwischen Ost und West. Jedoch ist nicht zu erwarten, dass eine solche Erklärung in irgendeiner Weise die sowjetische Hegemonie im Osten beeinträchtigen und das Prinzip des "proletarisch-sozialistischen Internationalismus", d.h. das Recht der UdSSR auf Intervention tangieren würde.

Die Abrüstungsvorschläge der UdSSR und des Warschauer Pakts waren in der Vergangenheit zur Hauptsache auf den Rückzug der amerikanischen Truppen aus Europa und auf eine Lösung des Deutschlandproblems im sowjetischen Sinne ausgerichtet.²⁷⁾ Der Prager Gewaltverzichtsentwurf und der jüngste Budapester Vorschlag zugunsten einer Reduktion der ausländischen Truppen zeigen, dass der Kreml nach wie vor seine alten Ziele verfolgt.

Moskaus gegenwärtige Zurückhaltung, an einer Europäischen Sicherheitskonferenz wirksame Abrüstungsfragen zur Debatte zu stellen und einer Regelung entgegenzuführen, dürfte in erster Linie mit den tschechoslowakischen Ereignissen zusammenhängen, welche dem Kreml die prekäre Lage offenbarten, in die ihn eine Verminderung seiner Militärmacht in Osteuropa brächte. Die Sorge um ihre Vormachtstellung im eigenen Lager lässt der Sowjetunion die amerikanische Präsenz in Europa und die militärische Macht der Bundesrepublik immer noch als das geringere Uebel erscheinen. Vielleicht hofft Moskau auch auf einen "selbsttätigen" Abbau der amerikanischen Präsenz in Europa und auf den mangelnden Willen der westeuropäischen Länder, daraus die entsprechenden Konsequenzen für die Verstärkung ihrer eigenen und gemeinsamen Verteidigungskraft zu ziehen.

27) Boris Meissner eruierte drei Modellvorstellungen, von denen die UdSSR seit Ende des Zweiten Weltkriegs ausging: 1. Schaffung einer neutralen Staatenzone in Europa unter Einschluss eines wiedervereinigten Deutschlands. 2. Gesamteuropäischer Sicherheitspakt bei zeitweiliger Aufrechterhaltung der Teilung Deutschlands und Mitbeteiligung der Vereinigten Staaten. 3. Gesamteuropäisches Sicherheitssystem auf der Grundlage der Teilung Deutschlands und unter Ausschluss der Vereinigten Staaten, Vgl. Boris Meissner: "Die sowjetrussischen Friedens- und Sicherheitsvorstellungen seit dem Zweiten Weltkrieg", in "Entspannung, Sicherheit und Frieden", hg. von A. Domes, Köln 1968.

IV. Zusammenarbeit in Europa

Die gesamteuropäische Zusammenarbeit ist nach sowjetischer Auffassung ein "Prinzip" der friedlichen Koexistenz zwischen Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung (vgl. S. 22); sie wäre, auf die europäische Sicherheit bezogen, deren "materielle Grundlage"; im Bukarester Appell heisst es denn auch:

" Ausserordentlich bedeutsam ist die Stärkung der auf den Schutz des Friedens gerichteten politischen Beziehungen zwischen den Staaten, unabhängig von ihrer Gesellschaftsordnung. Die durch traditionelle Handelsverbindungen miteinander verbundenen europäischen Staaten können bei der Entwicklung ihrer wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Vorteils nur gewinnen. Die Ausdehnung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den europäischen Staaten, die Beseitigung der Diskriminierung und der Hindernisse auf diesem Gebiet sind ein besonders wichtiger Faktor für die Annäherung sowie für die Schaffung einer Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens und des Verständnisses zwischen den Völkern. Die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den europäischen Ländern ermöglicht ihnen, ihren Warenaustausch mit Partnern aus anderen Teilen der Welt zu erweitern. Diese Beziehungen, in Verbindung mit der allseitigen Entwicklung der wissenschaftlich-technischen und kulturellen Zusammenarbeit, die ein besseres Kennenlernen der Völker ermöglichen, können allmählich zur materiellen Grundlage für die europäische Sicherheit und für die Festigung des Weltfriedens werden."

Dieser Abschnitt fasst in die Prosa des kommunistischen Jargons, was der Budapester und schon vorher der Prager Zusammenarbeitsvorschlag in die Form einer Erklärung kleidet.²⁸⁾ Prager und Budapester Entwurf stimmen in ihrem Wortlaut überein, ausser dass in ersterem die Erwähnung der kulturellen Beziehungen und der Probleme der menschlichen Umwelt fehlt (vgl. auch S. 8 f).

In der Präambel des Budapester Entwurfs werden diese Ueberlegungen des Bukarester Appells ausführlich entwickelt; ferner werden die Beschlüsse der UNO-Generalversammlung, der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) sowie der Europäischen Wirtschaftskommission (ECE) zitiert, welche die europäischen Staaten einladen, ihre konstruktiven Bemühungen zugunsten einer Verbesserung

28) vgl. Beilage 9

ihrer gegenseitigen Beziehungen zu intensivieren und - auf der Basis der Nichtdiskriminierung im Bereich der Handelspolitik - ihre Zusammenarbeit zu gegenseitigem Nutzen zu vertiefen.

Davon ausgehend, erklären die Unterzeichnerstaaten ihre Bereitschaft,

- erneute Anstrengungen zu unternehmen für die Entwicklung einer erweiterten Zusammenarbeit aller europäischen Staaten auf den Gebieten der Wirtschaft, des Handels, der Wissenschaft und Technik sowie der Kultur;
- die hierfür notwendigen Massnahmen zu ergreifen für die Beseitigung aller Hindernisse, die zurzeit einer solchen Zusammenarbeit entgegenstehen, um damit zur Verstärkung des gegenseitigen Vertrauens und zur Förderung freundnachbarlicher Beziehungen zwischen allen Staaten Europas beizutragen.

1. Was diese Zusammenarbeit im einzelnen auf dem Gebiete der Wirtschaft bedeuten könnte, erläuterte der sowjetische Ministerpräsident einem italienischen Regierungsmitglied gemäss einem Bericht unserer Botschaft in Moskau²⁹⁾ wie folgt:

"Comme instrument de cette détente, la coopération économique, scientifique et technique entre pays européens offre de grandes possibilités. Elle en offre autant à ces pays eux-mêmes. C'est ainsi que l'URSS est en mesure de fournir à ceux qui en manquent beaucoup de produits dont elle est amplement dotée: gaz, pétrole, métaux non ferreux, bois... etc. En revanche, elle a besoin de capitaux dont des pays de l'Europe occidentale sont bien pourvus. Pour prendre un exemple, les forêts de la Sibérie ont des réserves de bois inépuisables qui pourraient être une source d'approvisionnement bienvenue pour ces pays. La mise en exploitation de ces forêts et l'évacuation du bois par les fleuves sibériens qui descendent vers le nord et sont navigables durant la belle saison ne posent pas de vrais problèmes. Elles demandent néanmoins des capitaux. L'Europe occidentale peut les fournir et coopérer ainsi à l'aménagement, au débouché des fleuves dans les mers arctiques, des installations portuaires nécessaires. C'est de là que le bois gagnerait les ports de l'ouest européen."

29) Politischer Bericht vom 2. Februar 1970.

Für die Realisation dieser und anderer Pläne gilt es, wie der sowjetische Missionschef in Bern Botschafter Weitnauer gegenüber erläuterte, die hierfür notwendigen Instrumente zu schaffen. Zwar gebe es in Europa eine Vielzahl von Organisationen - von denen der sowjetische Gesprächspartner COMECON und die OECD ausdrücklich erwähnte - die sich mit Wirtschaftsfragen befassten; dies schaffe jedoch eher eine Zersplitterung der Kräfte, die im Gegenteil für das grosse Ziel eines künftigen Ausbaus des gesamteuropäischen Handels zusammengefasst werden sollten.

Wenn im Budapester Entwurf von Nichtdiskriminierung die Rede sei, so bedeute dies - wie Aussenminister Gromyko einmal im Gespräch erklärte - keineswegs die Absicht, etwa die EWG zu beseitigen. Es gehe vielmehr darum, zwischen COMECON und den westeuropäischen Wirtschaftsorganisationen ein Bindeglied zu schaffen. Die UdSSR scheint sich zur Einsicht durchgerungen zu haben, dass die Entwicklung in den westeuropäischen Integrationsbemühungen nicht rückgängig gemacht werden kann, auch wenn Moskaus offizielle Politik nach wie vor ihre alte Linie verfolgt. (So war etwa die Erwähnung von EURATOM in den Kontrollbestimmungen des Atomsperrvertrags wegen des sowjetischen Widerstands nicht möglich.)

Auf dem Gebiete des Handels streben die Sowjetunion und ihre osteuropäischen Partner nach der Gleichstellung mit den westlichen Staaten. Wie in allen bilateralen und multilateralen Diskussionen wollen sie offenbar auch an der gesamteuropäischen Konferenz die Verweigerung der Meistbegünstigung als Diskriminierung und wesentlichste Behinderung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Staatengruppen zur Diskussion stellen und mit Hilfe der Prinzipienklärung nach Budapester Muster einer Lösung entgegenführen. Dabei geht es weniger um die früher von östlicher Seite beanstandeten, von den westlichen Staaten namentlich aus politischen Gründen verfügten Embargo-Massnahmen für strategisches Material, sondern um Meistbegünstigung in Zollfragen und um Gleichbehandlung in Sachen mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen.

Die Vereinigten Staaten gewähren die Meistbegünstigung gegenüber Polen und sind im Prinzip bereit, sie - wenn Europa ein Gleiches tut - auf andere Länder Osteuropas auszudehnen. Die wichtigsten westeuropäischen Länder haben dem Osten keine Meistbegünstigung zugestanden, vorwiegend um für Verhandlungen etwas in der Hand zu haben.

Es hält schwer anzunehmen, dass auf diesem Gebiet an einer Europäischen Sicherheitskonferenz eine Lösung gefunden werden könnte; dies zur Hauptsache aus folgenden Gründen:

a) Zunächst sind es wohl die nationalen Eigeninteressen, welche die einzelnen westlichen Länder gerade wieder in jüngster Zeit in vermehrter Masse anspornen, mit den osteuropäischen Staaten und namentlich mit der UdSSR auf bilateralem Wege ins Geschäft zu kommen. Die EWG hat denn auch die Osthandelsbeziehungen ihrer Mitglieder ausgeklammert. Im Rahmen der OECD bemüht sich ein eigens hierfür geschaffenes Komitee mit der Koordination des Westens gegenüber dem Osten, ohne dass diese Bemühungen bisher Früchte getragen hätten. Jedenfalls hat sich das GATT, vor allem wegen des Mangels eines koordinierten Auftretens der OECD-Länder, bei der Fixierung der Aufnahmebedingungen für Staatshandelsländer als viel zu nachgiebig erwiesen.

Die sowjetischen Interessen sind so gelagert, dass die UdSSR sowohl aus Gründen ihres jeweiligen eigenen Angebots und Bedürfnisses wie vielfach in Berücksichtigung bestimmter politischer Motive eine Auswahl trifft, deren Voraussetzungen nur einzelne westliche Länder erfüllen können. Die spektakuläre Bildung der sowjetisch-französischen Grande Commission wäre ohne de Gaulles Entspannungs- und Europapolitik kaum erfolgt. Auch im jüngsten sowjetisch-westdeutschen Röhren-Gas-Abkommen vermengen sich Interessen von Politik und Wirtschaft in unübersehbarer Weise, auch wenn vor allem Bonn darin angeblich kein "Junktin" sehen will. Die westdeutschen Verhandlungspartner der Sowjetunion haben sich zudem im Interesse eines guten Gelingens in ihren Krediterleichterungen über die Berner Union hinweggesetzt. Worum es gerade bei diesem Geschäft ging und was es im Blick auf die vorgeschlagene europäische Konferenz bedeutet, das hätte nicht besser erklärt werden können, als dies der westdeutsche Verteidigungsminister

in einem der WELT am 16.2.1970 gewährten Interview mit folgenden Worten tat:

"Was Handel und Wirtschaft angeht, so braucht man keine internationale Konferenz, da Handelsabkommen bestehen. Wir haben gerade im Augenblick - mein zukünftiger Staatssekretär Mommsen ist daran als Urheber beteiligt gewesen - das grösste Geschäft mit der Sowjetunion, an das man denken konnte, langfristig abgeschlossen: Röhrenlieferung gegen Gaslieferung. Dazu braucht man keine internationale Konferenz."

b) Es ist in westlicher Sicht auf erstes Zusehen unklar, wieso Erörterung und Regelung einer wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit auf der Traktandenliste einer Konferenz figurieren sollten, die sich mit europäischen Sicherheitsfragen zu befassen hätte. Westliche Regierungsmitglieder haben denn auch im Gespräch mit ihren osteuropäischen Kollegen darüber ihrem Erstaunen Ausdruck gegeben. Es fällt westlichem Denken schwer, jenen Gesamtrahmen zu akzeptieren, den der Kreml im Zeichen der friedlichen Koexistenz aus ideologisch-politischen Beweggründen rund um Wirtschaft und Sicherheit spannt, einen Rahmen, den Moskau zudem von Fall zu Fall nach eigenem Gutdünken mit diesem oder jenem Inhalt füllt. Gleich wie dies die UdSSR im Bereiche der Abrüstung tut, vertreten westliche Länder deshalb die Auffassung, dass die Probleme einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit auch vor einem anderen Forum als an einer Sicherheitskonferenz diskutiert werden könnten.

Hiefür käme nach vielfach geäusselter Meinung die Europäische Wirtschaftskommission in Betracht, die ein nicht unwichtiger Kontaktpunkt zwischen Ost und West darstellt. Die Möglichkeit ist nicht im vorneherein auszuschliessen, dass dieses Gremium durch die Uebertragung einer solchen Aufgabe zu neuem Leben erweckt würde und an "Seriosität" gewänne. Tatsächlich hat Aussenminister Gromyko gesprächsweise sich grundsätzlich nicht dagegen ausgesprochen, die Europäische Wirtschaftskommission mit gewissen Einzelaufgaben dieser Art zu betrauen. Dabei müsste jedoch die DDR als vollberechtigtes Mitglied in dieses Organ aufgenommen werden.

c) Die Hauptschwierigkeit, die sich dem Ausbau der west-östlichen Handelsbeziehungen entgegenstellt, liegt zweifellos im Unterschied

der Wirtschaftssysteme. Hervorzuheben ist namentlich die Tatsache, dass Staat und Unternehmer im Osten eins sind, währenddem der Unternehmer im Westen bei allen notwendigen Berührungspunkten mit dem Staat in eigener Verantwortung und auf eigenes Risiko seine Entscheidungen trifft. Staatliche Planung, Devisenbewirtschaftung, keine private Vertretertätigkeit bei Endverbrauchern und Lieferfirmen und häufiger Zwang zu Reziprozitätsgeschäften - um in diesem Zusammenhang nur noch diese Stichworte anzuführen - sind systemimmanente Unvereinbarkeiten mit einer liberalen Marktwirtschaft, in welcher hauptsächlich Konkurrenz und Konsument entscheiden. Im Wettbewerb mit dem Westen spielen innerhalb des Ostblocks ausser Preis, Qualität und anderen Marktfaktoren auch nichtkommerzielle Beweggründe eine wesentliche Rolle. Die COMECON-Wirtschaften sind in einem schwer durchschaubaren Netz von Abkommen miteinander verbunden, welche langfristige Vereinbarungen über Liefer- und Abnahmeverpflichtungen zum Inhalt haben.

d) Neben diesen negativen Aspekten einer Diskussion über west-östliche Handels- und Wirtschaftsfragen wird man auch positive Elemente berücksichtigen müssen, die allerdings nur zaghaft zum Vorschein treten. Hieher gehören namentlich Reformtendenzen im Osten, welche die ideologisch-doktrinären Fesseln der Wirtschaft etwas lockern und zu marktkonformeren, vermehrt nach den Verbraucherbedürfnissen ausgerichteten Methoden hinführen sollen. Beispiel hierfür sind etwa Kossygins Reformansätze in der Sowjetunion. Auch in Ungarn wird der Versuch unternommen, langfristig und schrittweise vom Zwangsplan auf einen Indikativplan überzugehen, dies allerdings mit Absicherungsmassnahmen für den Fall, dass es in dieser Richtung zu weit ginge. Aehnliche Tendenzen sind auch in anderen osteuropäischen Ländern festzustellen. Von solchen Reformbestrebungen könnten ohne Zweifel Rückwirkungen ausgehen, die nicht nur auf die innerkommunistischen, sondern auch auf die west-östlichen Beziehungen einen ermutigenden Einfluss ausüben würden. Wiederum ist es jedoch das tschechoslowakische Beispiel, das in jüngster Zeit deutlich offenbarte, wo die innen- und aussenpolitischen Grenzen einer solchen Entwicklung auch auf wirtschaftlichem Gebiete liegen. Dies ändert nichts an der Tatsache, dass gerade die osteuropäischen Länder an einer Befreiung von der sowjetischen Vormundschaft und an Kontakten mit dem Westen interessiert sind.

2. Der Budapester Entwurf betrifft auch eine gesamteuropäische Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Wissenschaft und Technik, die zwischen Ost und West bis heute zur Hauptsache in bilateralen staatlichen Abkommen und in Vereinbarungen zwischen einzelnen wissenschaftlichen Organisationen, Instituten und Universitäten geregelt wird. Die Sowjetunion hat in den letzten Jahren auch Interesse an multilateralen Uebereinkommen gezeigt.

Beispiel einer erweiterten Zusammenarbeit ist das im Juli 1967 zwischen dem CERN und dem Sowjetischen Staatskomitee für die Anwendung der Atomkraft abgeschlossene Abkommen, in dessen Rahmen elektronische Apparate nach den sowjetischen Laboratorien Serpuchow gesandt wurden und ein Austausch von Wissenschaftern stattfindet.

Die UdSSR zeigt auch Interesse an einer internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Fernmelde-Satelliten. So hat sie im August 1969 den Vertragsentwurf "Intersputnik" vorgelegt, der jedoch wegen der tschechoslowakischen Ereignisse nicht weiter verfolgt wurde. Ferner ist Moskau bei den INTELSAT-Verhandlungen als Beobachter vertreten. Die sowjetischen Bestrebungen scheinen hier weniger nach einer eigentlichen internationalen Zusammenarbeit auszugehen als nach einer Einteilung des outer space in Einflussphären, weil der Kreml sich gegen die Penetration westlicher Kultur schützen oder diese Einflüsse auf jeden Fall unter strengster Kontrolle halten will.

Am Beispiel des amerikanisch-sowjetischen Austauschs von Wissenschaftern wird deutlich, welche Probleme sich einer west-östlichen wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit stellen. Ein Bericht über das bilaterale Austauschprogramm mit der Sowjetunion, den das "Senate's Subcommittee on National Security and International Operations" vor kurzem veröffentlichte, gelangt zu folgender altbekannter Schlussfolgerung: "The Russian leaders seek to strengthen the Soviet system and to weaken ours. Their primary concern has been to obtain scientific, technical and military information from the United States. They have, in short, sought to use the exchange programs to strengthen their economy and to obtain important information and techniques from a more advanced country."³⁰⁾

³⁰⁾ vgl. International Herald Tribune vom 27.10.1969.

Die Zahl der amerikanischen Gelehrten und Studenten, die sich im Rahmen bilateraler Vereinbarungen in die UdSSR begeben, hat sich zwar seit 1956 von weniger 10 auf ungefähr 1000 erhöht; einem normalen Ablauf des Austauschs stellten und stellen sich jedoch Hindernisse wie folgende entgegen:

- Die Sowjetunion ist darauf aus, ihre eigenen Austauschleute zur Hauptsache aus Vertretern der Naturwissenschaften und namentlich der Technologie zu rekrutieren; sie vermeidet es jedoch, Gegenrecht zu halten, und beschränkt in der Regel die Einreise von Ausländern im Rahmen dieser Vereinbarungen auf Vertreter der Geisteswissenschaften, wobei bei letzteren lediglich bestimmte ausgewählte Bereiche in Frage kommen (Philologie, Literatur- und Kunst-Geschichte). So waren auf sowjetischer Seite ganze 80 Prozent der entsandten Leute auf den Gebieten der Naturwissenschaften und Technologie tätig, wogegen es die Amerikaner in dieser Hinsicht auf weniger als 10 Prozent brachten.
- Die vorgeschlagenen amerikanischen Wissenschaftler und Studenten werden von sowjetischer Seite in jeder Beziehung peinlich genau ausgewählt, währenddem ihre sowjetischen Kollegen ohne Diskriminierung zu den amerikanischen Universitäten und Instituten zugelassen werden.
- Es kommt immer wieder vor, dass amerikanische Austauschleute während ihres Aufenthalts in der UdSSR "wegen nachrichtendienstlicher Interessen in ihrer Arbeit" aus dem Lande ausgewiesen oder in der Presse als "Spione und ideologische Saboteure" verunglimpft werden.

Die sowjetischen Behörden haben diese und andere Methoden entwickelt, um "die Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Information", welche die NATO als Voraussetzung für eine bessere gesamteuropäische Zusammenarbeit bezeichnet, zu verhindern.

Trotz diesem negativen Tatbestand wird man bei der Beurteilung möglicher positiver Auswirkungen, die eine gesamteuropäische Konferenz auf die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit in Europa haben könnte, das echte Interesse der östlichen Wissenschaftler und das grosse Bedürfnis einzelner osteuropäischer Länder nach solchen Kontakten im Auge behalten müssen.

3) Wie sehr jedoch dem Kreml gerade die vom Westen befürwortete Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen suspekt ist, zeigt die Tatsache, dass im Prager Zusammenarbeitsentwurf der Bereich der kulturellen Beziehungen zunächst unberücksichtigt blieb; dies im Gegensatz zu den östlichen Vorschlägen in den vorher ergangenen Bukarester und Budapester Appellen. Dagegen haben die NATO-Mitglieder von allem Anfang an die Auffassung geäußert, dass nicht nur der wissenschaftliche und technische, sondern auch der kulturelle Austausch zwischen den interessierten Ländern zu beidseitigem Nutzen und Verständnis Berücksichtigung verdiene. Die Aufnahme der kulturellen Beziehungen in den nunmehr am 22. Juni 1970 in Budapest revidierten östlichen Zusammenarbeitsentwurf bedeutet bloss auf erstes Zusehen hin eine Konzession gegenüber dem westlichen Vorschlag. Diese Beziehungen sollen nämlich - gemäss Interpretation des sowjetischen Aussenministers in einem Gespräch mit dem französischen Botschafter in Moskau - wie bis anhin auf die bilateralen Kulturabkommen beschränkt bleiben.³¹⁾ Von Freizügigkeit gerade in diesem Bereich wird daher auch in Zukunft keine Rede sein können.

Vorschläge zugunsten einer echten Vertiefung der kulturellen Beziehungen zwischen Ost und West lassen somit auf wenig sowjetische Gegenliebe hoffen. Die tschechoslowakischen Ereignisse haben den Kreml nur noch in seiner Haltung bestärken können, die sich in einer zunehmenden ideologischen Kompromisslosigkeit gegenüber der eigenen Intelligenzia offenbart, eine Entwicklung, die sich nach vorübergehender beschränkter Liberalisierung bereits unter Chruschtschow wieder anbahnte und die das Regime seiner Nachfolger immer deutlicher kennzeichnet. Schriftstellerprozesse, Ausschaltung liberaler Geister aus dem kulturellen Leben und Beschränkung der Informationstätigkeit ausländischer Journalisten sind einige Wesensmerkmale von Methoden, bei denen Sicherheitspolizei und Propaganda dominieren.

4) Was für die kulturellen Beziehungen gilt, kann im wesentlichen auch in bezug auf eine Entwicklung des west-östlichen Tourismus gesagt werden. Gleich wie das Thema "Wissenschaftler als Spion" ist auch der "Tourist als Spion" ein Topos der sowjetischen Zeitungs-

³¹⁾ laut Bericht unserer Botschaft in Prag vom 30.6.1970.

kommentare: der sowjetische Leser wird gewarnt und davon abgehalten, Kontakte mit Ausländern aufzunehmen, geschweige denn sie zu pflegen. Eine staatliche zentrale Touristenorganisation überwacht Besuchsprogramme und Besucher. Russische Gastfreundlichkeit und Neugierde für die nichtkommunistische Aussenwelt werden gegenüber ausländischen Touristen und im Hinblick auf Auslandsreisen in engsten Grenzen gehalten.

5) Die NATO-Länder bekräftigten an ihrer jüngsten Tagung in Rom ihre schon im Dezember 1969 in Brüssel geäußerte Auffassung, wonach - wie es damals hiess - der Nutzen der Tätigkeit der Allianz auf dem Gebiete der menschlichen Umwelt gesteigert werden könnte, wenn sie zur Basis einer umfassenderen Zusammenarbeit würde. Sie erinnerten die Regierungen des Warschauer Pakts an ihr früher bekundetes Interesse für gesamteuropäische Lösungen solcher Probleme und sehen in einer west-östlichen Zusammenarbeit gerade in diesem Bereiche sogar ein Nahziel.

In ihrer Mai-Erklärung begrüßen die NATO-Mitglieder den ersten Bericht ihres seit sechs Monaten bestehenden Umweltausschusses als Beweis für den Wert der alliierten Zusammenarbeit über die akuten Umweltprobleme. Sie geben erneut ihrer Auffassung Ausdruck, dass die Beschäftigung des Bündnisses mit diesen Problemen besonders geeignet wäre, die Grundlage für eine weiter angelegte Zusammenarbeit zwischen Ost und West auf diesem Gebiete abzugeben. Sie lassen jedoch die Frage offen, ob diese Kooperation über bestehende internationale Organisationen oder auf anderem Wege angebahnt werden könnte.

Das östliche Bündnis befürwortete in seinem Bukarester Appell von 1966 nicht nur eine gesamteuropäische Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Kultur, sondern es liess damals weitere Möglichkeiten "auf anderen Gebieten" offen. In ihrem Budapest Appell vom März 1969 unternahmen es dann die Warschauer Pakt-Staaten, diesen offenen Bereich neben Politik, Wirtschaft und Kultur sogar zu präzisieren: "Ein dauerhaftes System der europäischen Sicherheit ermöglicht, durch gemeinsame Anstrengungen grosse Projekte auf den Gebieten der Energetik, des Verkehrswesens, der Wasserwirtschaft, der Luft und des Gesundheitswesens, die in unmittelbarer Beziehung zum Wohlstand der Bevölkerung des gesamten

Kontinents stehen, zu verwirklichen."

Nachdem im Prager Appell von gesamteuropäischen Lösungen der Umweltprobleme, die vorher angetönt worden waren, keine Rede mehr war, figuriert nunmehr dieser Punkt wieder in der jüngsten Budapester Version des östlichen Zusammenarbeitsvorschlags.

V. Teilnehmerkreis, Ort und Datum der Konferenz

In der Frage des Teilnehmerkreises forderte der Westen schon immer die Teilnahme der Vereinigten Staaten und Kanadas, die an der Sicherheit Europas massgeblich mitbeteiligt sind. Die UdSSR hat zunächst in bilateralen Sondierungsgesprächen die Teilnahme der nordamerikanischen Länder nicht im vornherein abgelehnt, daran aber den Vorbehalt geknüpft, ein Entscheid darüber sei Sache aller europäischen Länder. Die UdSSR hat jedoch vor einiger Zeit schon den USA mitgeteilt, sie erhebe gegen eine amerikanische Beteiligung an der Konferenz keine Einwände, und das Budapester Memorandum vom letzten Juni geht nun davon aus, dass die beiden nordamerikanischen Länder zu den künftigen Konferenzteilnehmern gehören werden. Bedingung ist ferner, dass die Bundesrepublik und die DDR in jeder Beziehung gleichberechtigt zur Konferenz zugelassen werden.

Die finnische Regierung hat am 5. Mai 1969 in einem Memorandum den europäischen Regierungen, den Vereinigten Staaten und Kanada den Vorschlag unterbreitet, Helsinki als Tagungsort der Europäischen Sicherheitskonferenz zu bestimmen, ein Vorschlag, der trotz gewisser Bedenken über die Beherbergungsmöglichkeiten dieser Stadt ein allgemein positives Echo fand.

Der in Prag unterbreitete Vorschlag, das Datum der Konferenz in der ersten Hälfte 1970 festzusetzen, ist im Westen von allem Anfang an auf Skepsis gestossen. Besonders ausgeprägt war dabei Washingtons Zurückhaltung. Schon bald zeigte sich, dass mit einem späteren Zeitpunkt gerechnet werden musste, der nach optimistischer Auffassung einiger Länder frühestens im Laufe des Jahres 1971 angesetzt werden könnte.

VI. Vorbereitung der Konferenz

Je länger die Diskussion über die vorgeschlagene Sicherheitskonferenz dauert, um so mehr konzentriert sie sich darauf, wie dieses Treffen am besten vorbereitet werden könnte. Hierüber sind die Meinungen nicht nur zwischen Ost und West, sondern schon innerhalb der Staatengruppen geteilt. Die Erörterung dieser Frage ist im übrigen noch nicht über das Stadium vorsichtiger Sondierungen hinausgekommen.

Dem östlichen Drängen nach einer rasch einberufenen Konferenz stellte der Westen seinen Wunsch nach ihrer sorgfältigen Vorbereitung entgegen. Währenddem namentlich der Warschauer Pakt angeblich durch diese Konferenz selbst ein Klima der Entspannung in Europa schaffen will, sieht die NATO in einer Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens vielmehr die Voraussetzung für ein gesamteuropäisches Treffen.

Bei der Konferenzvorbereitung stehen die künftigen Verhandlungspartner tatsächlich vor einem Dilemma: Entweder sie unternehmen den Versuch, schwierige Fragen wie Abrüstung und Deutschlandproblem auf die Tagesordnung zu nehmen; die Folge wäre wohl eine resultatlose Konfrontation unvereinbarer Standpunkte. Oder sie beschränken die Traktandenliste auf kleinere Probleme, über deren Regelung schon eine gewisse Einigkeit besteht; in diesem Fall ergäben sich jedoch keine substantiellen Fortschritte, sondern das Ergebnis wäre eine vorübergehende Klimaverbesserung, die später wieder den harten Tatsachen weichen müsste.

Zur Ueberwindung dieses Dilemmas, das schon im Hinblick auf die Konferenzvorbereitung im Grunde Fragen nicht nur ausschliesslich der Prozedur, sondern auch der Substanz aufwirft, wurden verschiedene Vorschläge unterbreitet. So sah zunächst Warschau die Lösung in einem Dreierkomitee, in dem Polen, Belgien und Finnland für die Konferenzvorbereitung den Warschauer Pakt, die NATO und die Gruppe der Neutralen vertreten würden. Dieser Vorschlag wurde in Ost und West mit grosser Zurückhaltung aufgenommen, weil ein solches Troika-Verfahren einmal mehr ausschliesslich dem Blockdenken verhaftet wäre. Selbst die neutralen Länder würden in diesem Falle in einen dritten Block

gruppiert, was keineswegs ohne weiteres gerade ihrer Politik entspräche oder zu ihrem Vorteil gereichen würde. Es war zudem nie vorstellbar, dass sich die beiden Supermächte in diesem Gremium vertreten liessen.

Wie dem auch sei, auf jeden Fall bestand unter den Warschauer Pakt-Staaten selbst keine Übereinstimmung über den polnischen Vorschlag. Es verwundert nicht, dass sich Rumänien mit Entschiedenheit dagegen aussprach. Bukarest leitete denn auch sofort eine Gegenaktion ein und trat in diplomatischen Sondierungen für die Einberufung einer Vorbereitungskonferenz ein, welche auf der Ebene der Vize-Aussenminister, eventuell auf Botschafterebene einzuberufen wäre und an die alle interessierten Staaten ihre Vertreter senden würden. Die Aufnahme des rumänischen Vorstosses war im sozialistischen Lager negativ; keine ungeteilte Zustimmung fand Bukarests Anregung schliesslich auch im Westen.

Auch Finnland ist nach seinem Konferenzortvorschlag einmal mehr zugunsten der Konferenzvorbereitung auf die europäische Bühne getreten. Am 23. Februar 1970 hat der damalige Aussenminister, Karjalainen, in einer Erklärung, deren Wortlaut Finnlands diplomatische Vertreter den interessierten Regierungen überbrachten, ein grundsätzlich positives Interesse festgestellt, das seinen Worten gemäss praktisch alle für die Sicherheit Europas verantwortlichen Staaten dem Konferenzprojekt entgegenbringen. Helsinki enthält sich einer Stellungnahme zu den verschiedenen Traktandenvorschlägen, weil es sich als mögliches Gastgeberland hiezu für nicht befugt fühlt und weil es die Meinung vertritt, dass ein Entscheid über diese Fragen von einer Übereinstimmung der west-östlichen Auffassungen abhängt. In finnischer Sicht kann aus der bisherigen Diskussion immerhin die allgemeine Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Gewährleistung einer friedlichen Entwicklung und die Vermeidung von möglichen Konflikten in Europa das Ziel aller Bemühungen sind.

In der Person von Ralph Enckell ernannte die finnische Regierung einen Sonderbotschafter, dessen Aufgabe es ist, den Stand der Dinge im Hinblick auf eine Europäische Sicherheitskonferenz in den interessierten Hauptstädten zu erkunden, die Haltung Finnlands darzulegen

und in Erfahrung zu bringen, ob Finnland im gegenseitigen Einvernehmen der verschiedenen Parteien zur Förderung der Konferenzidee das Seinige beizutragen vermag.

Ralph Enckells Besuch in Bern, wo er seine Sondierungen am 25. März begann, hat gleich zu Anfang die Klippen seiner Rundreise offenbart. So dürfte es ihm schwerfallen, seinen Auftrag - den Helsinki vorsichtig als "Demarche" und nicht als "Initiative" verstanden haben will - zu erfüllen, ohne wider seine erklärte Absicht auch in die Erörterung materieller Fragen der Konferenz einzutreten. Andererseits wird der finnische Sonderbotschafter - selbst wenn der Vorstoss seiner Regierung nicht direkt von sowjetischer Seite inspiriert sein mag und er gerade diesen Eindruck durchaus vermeiden will - bei seinen westlichen Gesprächspartnern die Vermutung nicht ganz unterdrücken können, dass es Finnland insbesondere daran gelegen ist, im spezifisch eigenen Interesse namentlich gegenüber der UdSSR seinen guten Willen in Sachen Europäische Sicherheitskonferenz zu bezeugen.

Seit einiger Zeit schon befürwortet Grossbritannien die Bildung eines "standing committee", das aus hohen Beamten aller interessierten Länder zu bilden wäre und das in einem neutralen Land - nach Aussenminister Stewarts Römer Aeusserungen in Genf oder in Wien - tagen würde. Dieses Gremium soll nach britischer Auffassung die eigentliche Konferenz ersetzen, bzw. vorbereiten, solange ihre Tagesordnung nicht über den vom Osten gesteckten Rahmen hinausgeht. Im Westen selbst, namentlich in Washington, wurde diese Anregung zunächst nicht als nützlich erachtet, weil dieser ständigen Einrichtung alle Nachteile einer unvorbereiteten Konferenz, die darüber hinaus noch permanenten Charakter annähme, anhaften würden. Immerhin wird die Bildung eines ständigen Gremiums nunmehr doch von der NATO im Schlusskommuniqué über ihre Mai-Tagung wenigstens als e i n e von mehreren Möglichkeiten nicht ausgeschlossen, um zu gegebener Zeit multilateralen Vorgesprächen einen Rahmen zu geben. Es steht heute noch nicht fest, ob die neue britische Regierung diese Idee ihrer Vorgängerin auch als die ihre adoptieren wird.

- 49 -

Bevor jedoch die multilaterale Phase der Konferenzvorbereitung überhaupt in Angriff genommen werden kann, müssen nach Auffassung der NATO-Länder die gegenwärtigen Gespräche namentlich über Deutschland, Berlin und über Rüstungsbeschränkung der beiden Supermächte (SALT) sowie die bilateralen Erkundungsgespräche mit allen interessierten Parteien Fortschritte gezeitigt haben. Erst dann könnte in multilateralen Kontakten ausfindig gemacht werden, wann die Einberufung einer Konferenz oder einer Reihe von Konferenzen möglich wäre.

Einzelne NATO-Mitglieder schlagen vor, anlässlich der nächsten UNO-Generalversammlung in New York ein erstes Mal die Frage zu prüfen, ob dann der Zeitpunkt für den Uebergang von der bilateralen zur multilateralen Konferenzvorbereitung gekommen ist. Sollte dies tatsächlich der Fall sein, so würden die multilateralen Kontakte in den ersten Monaten des nächsten Jahres aufgenommen werden können. An diesen Gesprächen, bei denen die Tagesordnung und die Verfahrensfragen der künftigen Konferenz zu erörtern wären, hätten die Staaten - immer nach Auffassung der NATO-Länder - in eigener Verantwortung teilzunehmen, um auf diese Weise schon den Vorbereitungsarbeiten jeden Block-zu-Block-Charakter zu nehmen.

Neben Italien, dessen Missionschefs das Mai-Kommuniqué und die MBFR-Erklärung des Atlantikpakts auftragsgemäss den Regierungen aller europäischen Nicht-Mitglieder der NATO überreichten (in Bern dem Departementsvorsteher am 1. Juni), unternahm Grossbritannien nach Abschluss der Römer Tagung mit der Uebergabe eines Memorandums in denselben Ländern (in Bern dem Generalsekretär am 5. Juni) eine parallele Aktion. Darin werden namentlich die Voraussetzungen, die Durchführung und die Ziele der multilateralen Konferenzvorbereitung erläutert; ferner wird dem Wunsche der britischen Regierung Ausdruck gegeben, die Haltung der angesprochenen Regierungen kennenzulernen.

Es bleibt abzuwarten, ob diese verschiedenen Vorschläge und Vorstösse zugunsten einer sorgfältigen Vorbereitung auch konkrete Schritte ergeben, die tatsächlich zur eigentlichen Konferenz hinführen. Das Budapester Juni-Memorandum des Warschauer Pakts bleibt auf jeden Fall in dieser Beziehung noch vage und begnügt sich mit dem Hinweis, dass

- 50 -

die Vorbereitungsarbeiten mit direkter Beteiligung aller interessierten Staaten (ein besonderes Anliegen Rumäniens) in nächster Zukunft vorangetrieben werden und neben bilateralen auch multilaterale Formen annehmen sollten (vgl. hiezu auch Kap. VIII, 4, 1).

VII. Gesamtbeurteilung der Konferenz

Die eigentliche Problematik der vorgeschlagenen gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz besteht darin, dass sie auch bei Begrenzung ihrer Traktandenliste, über die erst noch eine Einigung erzielt werden müsste, nicht um die seit dem Zweiten Weltkrieg hängigen Friedensprobleme - in deren Mittelpunkt die deutsche Frage - herumkommt. Es verwundert deshalb keineswegs, dass gerade die NATO-Länder gegenüber den östlichen Initiativen Zurückhaltung und Skepsis zeigen, weil sie darin den Versuch namentlich der UdSSR sehen, auf Nebenwegen das sowjetische Hauptziel, die endgültige Festlegung eines dem Kreml genehmen status quo in Europa zu erreichen.

Nicht erst die tschechoslowakischen Ereignisse und die Breschnew-Doktrin, sondern die geschichtlichen Erfahrungen in Europa seit Kriegsende offenbaren, dass schon Entspannung und blosse Anzeichen einer Auflösung der Blöcke der Sowjetunion Schwierigkeiten bereiten, die sie jeweils innen- und aussenpolitisch mit rücksichtsloser Brutalität meistern muss.

Entspannung ist aber, namentlich wenn sie einseitig betrieben wird, voller Probleme auch für den Westen: das amerikanisch-sowjetische Zusammengehen z.B. in Sachen Atomsperrvertrag, de Gaulles nationalgefarbte Entspannungspolitik sowie die Ansätze einer eigenständigeren Haltung der Bonner Grossen Koalition führten auch die NATO allmählich in eine schwelende Krise, deren eigentlicher Ausbruch erst durch die Ernüchterung des tschechoslowakischen 21. Augusts vermieden wurde. Aber auch nach diesem Datum wird die alternativlose Entspannungspolitik weitergeführt: die "Komplizenschaft" der beiden Supermächte wird in den SALT-Gesprächen weitergepflegt, de Gaulles Nachfolger betreibt eine klassische Aussenpolitik im ausschliesslich französischen Interesse, und die Regierung Brandt/Scheel wagt sich im weglosen osteuropäischen Terrain weiter vor, als dies je zuvor für Bonn der Fall war. Folge davon ist etwa das Misstrauen der amerikanischen NATO-Partner gegenüber dem exklusiven Dialog zwischen Washington und Moskau, Misstrauen auch Frankreichs gegenüber dem westdeutsch-sowjetischen Gespräch.³²⁾

³²⁾ vgl. Politischer Bericht unserer Botschaft in Paris vom 18.6.1970.

Die Gefahr ist deshalb nicht auszuschliessen, dass der Westen an einer Europäischen Sicherheitskonferenz der sowjetischen Forderung nach einer völkerrechtlichen Sanktionierung des europäischen status quo, wie er sich heute in der deutschen Frage und in der eingeeengten Stellung der osteuropäischen Länder darbietet, nicht mit der erforderlichen Einigkeit entgegentreten wird.

Diese "unité de doctrine" ist in den beiden jüngsten Erklärungen der NATO nicht ohne weiteres zustande gekommen. Frankreich beharrt auf seinem Standpunkt, der nicht ganz mit jenem seiner Bündnispartner übereinstimmt. Namentlich Washington kann sich nur schwer mit der Konferenz-idee befreunden. Es braucht tatsächlich, wie ein hoher westdeutscher Beamter gemäss Bericht unserer Botschaft in Köln³³⁾ meinte, nicht einmal Machiavellismus der Vereinigten Staaten und ihr geheimes Einverständnis mit der UdSSR vorzuliegen, wenn Washington heute noch die Garantie des europäischen Schicksals nicht bei den Europäern, sondern bei den Supermächten sieht. In London allerdings, wo die Bildung eines "European caucus" als Ausgleich zu einer Verminderung der amerikanischen Präsenz in Europa besonders aktive Fürsprache findet, wird von amtlicher Seite gemäss Bericht unserer Botschaft³⁴⁾ die Meinung vertreten, gerade eine Europäische Sicherheitskonferenz böte der NATO Gelegenheit, ihre Notwendigkeit und Berechtigung unter Beweis zu stellen. Nicht unwichtig mag auch gerade im Hinblick auf eine Sicherheitskonferenz sein, dass die EWG ihrerseits, der noch ein politisches Profil fehlt, doch entsprechende Ambitionen hegt, welche die Sowjetunion - wie überhaupt den Gemeinsamen Markt - zwar offiziell ignoriert, die Moskau aber mit grossem Realismus in seine Politik einkalkuliert.

Die kriegstechnische Entwicklung macht gemäss einem Wort des früheren finnischen Aussenministers Karjalainen "die Grossen grösser und die Kleinen kleiner".³⁵⁾ Ohne Zweifel ist die Frage berechtigt, ob nicht gerade eine Europäische Sicherheitskonferenz den grösseren und kleineren nuklearen "Habenichtsen" Gelegenheit zu bieten vermöchte, zusammen ein gewisses politisches Gegengewicht zu den Supermächten zu bilden.

33) vgl. Politischer Bericht vom 28.1.1970.

34) vgl. Politische Berichte vom 31.1.1970 und 11.6.1970.

35) Ahti Karjalainen: Finnlands Anteil am Aufbau der europäischen Sicherheit, in Europa Archiv 2/1970.

Dies zunächst im Westen: die sowjetische Herausforderung wäre Anlass zu einer "Ermannung" der westeuropäischen Länder, die sich in einer gemeinsamen Gegenoffensive bestätigen müsste. Die westlichen Länder hätten - wenn sie sich beweglich, gedankenreich und entschlossen dafür einsetzen würden - in den menschlichen Kontakten mit dem Osten, namentlich im Bereiche der kulturellen Beziehungen, alle Vorteile auf ihrer Seite.

Die UdSSR fürchtet sich vor einer Öffnung ihrer Grenzen und vor einer Erleichterung gerade der menschlichen Beziehungen zwischen Ost und West. Die westeuropäischen Länder haben jedoch in Osteuropa geheime Verbündete: die tschechoslowakischen Ereignisse offenbarten nicht nur die Ansprüche der Sowjetunion auf ihre militärisch-politische Suprematie in ihrem Einflussbereich, sondern auch den Willen ihrer gegängelten Partner nach mehr innerer ideologischer Freizügigkeit und aussenpolitischer Manövrierfähigkeit.

Die Komplizenschaft der Kleinen könnte in weltpolitischer Sicht vielleicht noch gefördert werden durch die bereits angebahnte Entwicklung vom bipolaren amerikanisch-sowjetischen Verhältnis zum Machtdreieck Washington-Moskau-Peking. Die chinesische Unbekannte im Kalkül der beiden Supermächte empfiehlt Moskau und Washington nicht nur Kontaktgespräche mit Peking, sondern gleichzeitig militärische und politische Sicherheitsvorkehrungen. Diese äussern sich auch im sowjetischen Interesse, die Lage in Europa zu stabilisieren; welchen Preis hierfür Moskau gegebenenfalls zu bezahlen bereit wäre, liesse sich eventuell an einer Europäischen Sicherheitskonferenz ausmachen. Die amerikanischen und sowjetischen Partner Europas hätten bei dieser Gelegenheit allen Grund - wenn auch nur minime Aussicht - diesen Preis gemeinsam festzusetzen.

Ist hierfür der Zeitpunkt heute günstig?

Die Mehrzahl der westlichen Länder ist seit dem Budapester Appell der Auffassung, eine Europäische Sicherheitskonferenz benötige eine sorgfältige Vorbereitung. Die Forderung der NATO-Mitglieder, die wahren Intentionen der UdSSR müssten vorerst in bilateralen und multilateralen Gesprächen für die Schaffung eines günstigen Klimas getestet

- 54 -

werden, ist einer baldigen Abhaltung der Konferenz kaum förderlich. Dasselbe gilt für die westlichen Traktandenvorschläge, auf die der Osten nur sehr zögernd und mit allerlei offenen und verklausulierten Vorbehalten eintreten will. Mehr als die Konferenz selbst steht heute noch ihre Vorbereitung im Vordergrund des Interesses.

Der Warschauer Pakt wünscht ein bald einberufenes Treffen. Nach sowjetischer Auffassung muss im Interesse eines guten Gelingens dieses Unternehmens vom Leichten ausgegangen werden; nur so werde die Voraussetzung dafür geschaffen, dass sich mögliche spätere Konferenzen auch mit Schwierigem befassen könnten. Moskau scheint heute im Hinblick auf die Einberufung der Konferenz dem Fortgang der westdeutsch-sowjetischen Gespräche ebenfalls eine gewisse Bedeutung nicht abzuspochen; sehr weit dürfte diese Rücksichtnahme nicht gehen, weil ja an einer Europäischen Sicherheitskonferenz die deutsche Frage in sowjetischer Sicht vorderhand angeblich ausgeklammert werden soll. Der Prager Gewaltverzichtsentwurf zeigt jedoch, dass dies keineswegs der Fall ist. Die Vermengung von Sicherheits- und Friedensfragen ist aber einer Europäischen Sicherheitskonferenz keineswegs günstig, weil beide Aspekte sich gegenseitig nur ungünstig beeinflussen können.

Beim gegenwärtigen Stand der Dinge ist die Frage berechtigt, ob eine sorgfältige Vorbereitung die Konferenz nicht überhaupt verunmöglicht: die Gefahr besteht, dass sie dann auch auf lange Sicht nicht stattfinden kann. Es wird deshalb auch die Möglichkeit erörtert, zunächst der Schaffung eines west-östlichen Klimas der Entspannung vor einer definitiven Regelung allzu konkreter Fragen den Vorrang zu geben: dies hätte etwa die Folge, dass im vorneherein eine Reihe von Konferenzen, eine permanente Konferenzorganisation, ins Auge gefasst werden müsste. Die Meinung über die Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Konferenz gehen allerdings noch auseinander, und ihre Erörterung ist über ein gewisses Anfangsstadium blosser Erwägungen noch nicht hinausgekommen. Zur Diskussion stehen Vorschläge, die von der Bildung eines ständigen Sekretariats, das sich zwischen den Konferenzen auf Vorbereitungsarbeiten beschränken würde, bis zu einem Regionalsystem nach Kapitel VIII der UNO-Charta gehen (vgl. Kap. VIII, 4, k).

VIII. Beteiligung der Schweiz

1. Die Rolle der Neutralen

Es fällt auf, dass die östliche Seite namentlich auch den neutralen Staaten eine "positive Rolle" zugunsten der vorgeschlagenen Sicherheitskonferenz zuweist. Es ist daher nicht ohne Interesse, im Hinblick auf eine mögliche schweizerische Beteiligung an einem solchen Treffen zunächst diesen Aspekt näher zu untersuchen.

Schon im Bukarester Appell hiess es, "die neutralen europäischen Länder könnten ebenfalls eine positive Rolle bei der Einberufung einer solchen Konferenz spielen". Auch nach der Wiederaufnahme der östlichen Konferenzidee wurde im Osten seit dem Budapest Appell immer wieder die Wunschbarkeit besonderer Aktivität der Neutralen hervorgehoben; und natürlich gelten dabei Finnlands Konferenzortvorschlag und seine Sondierungen im Interesse der Konferenzvorbereitung als Paradebeispiele.

Für die Beurteilung der östlichen und namentlich der sowjetischen Haltung gegenüber der Neutralität wird man vorerst berücksichtigen, dass die kommunistische Doktrin in den zwischenstaatlichen Beziehungen von der Konzeption des Klassenkampfes ausgeht, die u.a. die Unterscheidung von gerechten und ungerechten Kriegen impliziert. Es ist deshalb in dieser Sicht grundsätzlich etwas anderes, in jenem oder in diesem Konfliktfall neutral zu sein. Der Kreml verurteilte denn auch während des Zweiten Weltkriegs Neutralität gegenüber dem Dritten Reich; dies nachdem die UdSSR bis zum deutschen Einmarsch - in der Absicht, die "inhärenten Kontradiktionen der kapitalistischen Welt" zu eigenem Vorteil zu nutzen - Neutralität in ihrem Fall noch für möglich gehalten hatte.

Wie wenig die sowjetische Neutralitätsinterpretation in Kriegzeiten auch in der gegenwärtigen Periode eines relativen Friedens in Europa im Grunde genommen von ihrem ideologisch-klassenkämpferischen Gehalt verloren hat, zeigt die Tatsache, dass den Ländern des ost-europäischen Blocks jede Wahl zugunsten einer Neutralitätspolitik verwehrt bleibt: "Il est évident qu'un pays socialiste ne peut être neutre dans le combat entre l'impérialisme et le socialisme", wie in

einem Ende letzten Jahres publizierten sowjetischen Presseartikel zum Thema "Die Neutralität und die Sicherheit in Europa" zu lesen steht.³⁶⁾

Vor diesem Hintergrund wird man die politische Kehrtwendung des Kremls seit Mitte der fünfziger Jahre beurteilen, als er in der gegebenen Weltlage die positiven Aspekte der Neutralität, wie er sie heute noch versteht, zu entdecken begann. Zunächst das Versagen des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen - was sich zuungunsten der UdSSR auswirkte (die zahlreichen sowjetischen Vetos legen davon ein beredtes Zeugnis ab) - und dann das Aufkommen des Neutralismus in der Dritten Welt bestärkten Moskau in seiner neuen Politik; ihren offiziellen Auftakt in Europa erfuhr sie durch das sowjetische Memorandum vom 15. April 1955, in dem die Neutralität der Schweiz als Vorbild für diejenige Oesterreichs hingestellt wurde, als unser Nachbarland seine Unabhängigkeit wieder erlangte.

Neutralität in Friedenszeiten bedeutet in sowjetischer Sicht Nichtbeteiligung an militärischen Bündnissen und politischen Blöcken. Die p o s i t i v e n Aspekte der Neutralitätspolitik werden dabei an den Prinzipien der friedlichen Koexistenz gemessen; die Staaten, welche diese Politik verfolgen, bilden eine "Zone des Friedens" und werden demzufolge als "Kräfte des Friedens" taxiert, welche - und hier folgt die abstruse Schlussfolgerung einer manipulierten Begriffswahl - mit dem friedliebenden sozialistischen Lager mehr Gemeinsames haben als mit dem aggressiven Block des westlichen Imperialismus. "La neutralité n'est pourtant considérée comme une force de progrès et de paix que tant qu'elle sert à la désagrégation du camp capitaliste."³⁷⁾ In dem bereits zitierten sowjetischen Zeitungskommentar heisst es denn auch mit aller wünschenswerten Deutlichkeit: "La neutralité rétrécit le cercle de l'impérialisme et élargit la zone de paix et de la collaboration pour laquelle les pays socialistes ont un grand intérêt."

³⁶⁾ Artikel von V. Meschtscherjakow in NOVOSTI vom 28.12.1969.

³⁷⁾ Denise Bindschedler-Robert: "L'Union soviétique face au droit international et à la neutralité", in "Revue économique et sociale", April 1963, S. 138.

Es entspricht bekannter sowjetischer Taktik, wenn die UdSSR die Neutralen für ihre Konferenzidee auch damit zu gewinnen sucht, indem sie die Haltung der NATO gegenüber der vorgeschlagenen Sicherheitskonferenz u.a. der Neutralitätsfeindlichkeit beschuldigt; solche Vorwürfe und etwa noch die Herausstellung von Meinungsverschiedenheiten unter den Mitgliedern des Atlantikpakts sollen die Zahl der Befürworter der sowjetischen Thesen auch bei dieser Gelegenheit nicht zuletzt im Westen vergrössern helfen.

Es ist wohl kein Zufall, wenn von den Neutralen Europas gerade Finnland sich gegenüber dem östlichen Konferenzvorschlag am empfänglichsten zeigt. Finnische Neutralität konzipiert sich im bedrohlichen Schatten des wachsamem sowjetischen Nachbarn. Finnland muss davon ausgehen, seine eigenen Sicherheitsinteressen und seine aussenpolitische Bewegungsfreiheit zu wahren, ohne mit den strategischen und aussenpolitischen Interessen der UdSSR sehr schnell in Widerspruch zu geraten. Der finnisch-sowjetische Freundschafts-, Zusammenarbeits- und Beistandspakt ist die bilaterale, eng berechnete Basis dieser Politik, welche Helsinki stets zu erweitern sucht.

Dies geschieht zunächst dadurch, indem Finnland selbst sein Verhältnis zur Sowjetunion als "Musterbeispiel" dafür hinstellt, "wie man eine internationale Wechselwirkung in positivem Sinne unabhängig von ideologischen Schranken und verschiedenen Gesellschaftssystemen aufbauen kann".³⁸⁾ Niemand wird Helsinki unterstellen wollen, es übernehme mit der sowjetischen Phraseologie auch gleich Moskaus Semantik; erzwungene Wortwahl erleichtert ihm jedoch kaum eigenständige Interpretation.

Finnland äusserte sich in sicherheitspolitischen Fragen schon "zur Sache", als Präsident Kekkonen im Jahre 1962 seinen Plan für einen kernwaffenfreien Norden vorlegte, der sich bis heute nicht verwirklichen liess, obwohl das Ziel der finnischen Initiative nur die Stabilisierung eines bereits bestehenden Zustands war. Als Gastgeber für die amerikanisch-sowjetischen SALT-Gespräche scheint Helsinki

³⁸⁾ Ahti Karjalainen a.a.O.

hingegen seine positive Rolle gefunden zu haben, die es auch im Hinblick auf eine Sicherheitskonferenz zu spielen gewillt ist. Diese Rolle bietet sich Finnland an, indem sie ihm erlauben soll, mit einer eigenen Initiative sowohl gegenüber der Sowjetunion Entgegenkommen zu zeigen wie auch im erklärten Interesse von ganz Europa zu handeln. Es ist dabei nicht die Absicht Finnlands, zu materiellen Fragen Stellung zu nehmen, sondern seine Ambition geht darauf aus, "Anstoss für die friedliche Lösung von Krisenfragen unseres Erdteils geben zu wollen". Dieser Anstoss gibt sich behutsam, weil er - wie schon das erste Gespräch des finnischen Sonderbotschafters in Bern offenbarte - nirgends in Ost und West zum Aergernis werden darf.

Die offizielle Stellungnahme der übrigen Neutralen Schweden und Oesterreich stimmte bis zur jüngsten Mai-Tagung der NATO in den grossen Linien im bisherigen Gang der Dinge mit jener der Schweiz überein. Oesterreich, das als erstes Land den östlichen Konferenzvorstoss begrüsst, holte sich hierfür Moskaus besonderen Beifall, an dem ihm infolge des sowjetischen Missmuts wegen seiner Haltung gegenüber den Ereignissen in der CSSR auch gelegen war. Eine gewisse Aktivität, welche Wien zunächst aufgrund seiner stets angestrebten Vermittlertätigkeit zwischen Ost und West an den Tag legte, erlahmte in der Folge zur Hauptsache wohl wegen den absorbierenden Parlamentswahlen und der schwierigen Regierungsbildung. Die Demarchen Finnlands liessen zunächst ohnehin Konkurrenzunternehmen anderer Neutralen kaum angezeigt erscheinen.

Ogleich Schweden heute grundsätzlich durchaus bereit scheint, sich in dieser oder jener Form zugunsten der Verwirklichung des Konferenzprojekts zur Verfügung zu halten, ist Stockholm auch nach dem jüngsten Moskauer Besuch des schwedischen Ministerpräsidenten aus seiner bisher beobachteten Reservestellung mangels konkreter Anhaltspunkte noch nicht herausgetreten.

Wie wir seit Bundeskanzler Kreiskys Berner Besuch vom 3. bis 4. Juli 1970 wissen, ist hingegen Oesterreich entschlossen, demnächst in einem allen interessierten Regierungen überreichten Memorandum sein aktives Interesse an der Durchführung einer Europäischen Sicherheits-

konferenz zu bekunden. Hiefür sind für Wien neben den objektiven Gründen, die in seiner Sicht zugunsten der Konferenz sprechen, auch eigene spezifische Beweggründe namentlich in Berücksichtigung seines Verhältnisses zu Moskau massgebend. Hervorzuheben ist dabei vor allem, dass die österreichische Regierung in der Truppenverminderung einen Traktandenpunkt erkannt hat, dessen Aufnahme in die Tagesordnung befürwortet werden kann. Weitere Vorschläge, die Wien zu unterstützen gedenkt, sollen die multilaterale Vorbereitung und die Institutionalisierung der Konferenz betreffen.

2. Bisherige Haltung der Schweiz und ihre bilateralen Kontakte; Antwort des Bundesrats auf die Interpellationen Renschler und Hefti

a) Sein grundsätzliches Interesse am östlichen Konferenzprojekt bekundete der Bundesrat nach dem Budapester Appell und der ersten Demarche Finnlands in seinem Beschluss vom 9. Juli 1969.³⁹⁾ Darin gelten als Voraussetzungen einer Europäischen Sicherheitskonferenz ihre sorgfältige Vorbereitung sowie die Beteiligung jener aussereuropäischen Länder, die an der Sicherheit Europas das Ihre beitragen (USA, Kanada). Erwähnt werden auch die neutralitätsbedingten Vorbehalte, die es der Schweiz nicht erlauben, an der Regelung von Fragen mitzuwirken, die ihren Ursprung im Zweiten Weltkrieg haben, in den unser Land nicht verwickelt war. Wohlwollen kennzeichnet schliesslich die schweizerische Haltung gegenüber dem Vorschlag Finnlands, die Konferenz nach Helsinki einzuberufen.

In seinem Antrag an den Bundesrat vom 25. Juni 1969 bezeichnet das Politische Departement die Erfolgchancen der vorgeschlagenen Konferenz deswegen als gering, weil zurzeit für eine innerdeutsche Annäherung der gegensätzlichen Standpunkte keinerlei Aussicht bestehe und weil über den Wunsch der UdSSR nach Entspannung und mehr noch über ihre Bereitschaft zu Konzessionen wenig Klarheit herrsche.

Im Antrag wird ferner auf die Ambiguität des östlichen Konferenzvorschlags hingewiesen, die darin bestehe, dass mit der Verwirklichung dieses Projekts einerseits die seit dem Zweiten Weltkrieg hängigen Friedensprobleme einer Lösung entgegenzuführen wären und andererseits in der heute gegebenen Situation ein modus vivendi gesucht würde, der

³⁹⁾ vgl. Beilage 1.

ohne vorherige Friedenskonferenz (Regelung des Deutschlandproblems) den Staaten in Europa Sicherheit zu gewähren hätte.

Die Konferenz werde, so heisst es weiter, von den verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Hintergedanken ins Auge gefasst. Rumänien sehe darin eine Gelegenheit, die Souveränität der Kleinstaaten zu stärken, Polen wolle den status quo festigen, die Bundesrepublik ihren guten Willen beweisen und die Vereinigten Staaten beabsichtigten, die Sowjetunion zu konkreten Entspannungsmassnahmen anzuhalten. Die UdSSR selbst, die mit dem Konferenzprojekt offensichtliche Propagandaziele verfolge, sehe in diesem Vorschlag darüber hinaus vielleicht auch das Ziel, gegenüber den Vereinigten Staaten bilaterale Verhandlungen anzuregen, die für beide Supermächte mehr Vorteil versprächen. Gerade dies könne jedoch die europäischen Länder zu mehr Einigkeit veranlassen, um nicht vor vollendete Tatsachen gestellt und einem Diktat oder einer neuen Teilung der Welt unterworfen zu werden.

Diese Ueberlegungen erlaubten es dem EPD, weder den Budapester Appell mit Enthusiasmus zu begrüessen noch ihn, trotz aller Mängel des Konferenzprojekts, gleichzeitig im vornherein abzulehnen. Begründet wurde diese Haltung damit, dass die Welt auch bei noch so vagen Erfolgsaussichten Entspannung suchen müsse, weil es hiezu keine Alternative gebe. Auch wenn eine Europäische Sicherheitskonferenz kaum zu substantiellen Resultaten gelangen könne, sei nicht auszuschliessen, dass ihre Vorbereitung, Erörterung und Durchführung eine Annäherung der Standpunkte und schliesslich einen annehmbaren modus vivendi herbeizuführen vermöchte. Es sei auch kaum anzunehmen, dass nach 25 Jahren ohne Friedensvertrag mit Deutschland eine Friedenskonferenz nach dem Vorbild jener von 1919 stattfinden könne; ein anderes Vorgehen dränge sich auf, ohne dass darüber genaue Vorstellungen herrschten, weil die gegenwärtige Lage keine geschichtlichen Präzedenzfälle kenne.

b) Die bilateralen Kontakte der Schweiz standen seit dem Budapester Appell mehr oder weniger im Zeichen des Konferenzprojekts. So wurde dieses Thema erörtert anlässlich von persönlichen Kontakten, zu denen der Departementschef in Bern und auf Besuchsreisen Gelegenheit hatte. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang seine Begegnungen mit dem schwe-

- 61 -

dischen Ministerpräsidenten und dem österreichischen Bundeskanzler, mit seinen österreichischen, finnischen und luxemburgischen Kollegen, mit den führenden Politikern Rumäniens und Jugoslawiens sowie mit dem sowjetischen Vize-Aussenminister Vinogradow. Der Generalsekretär des EPD traf sich in Warschau mit dem polnischen Aussenminister und seinem Stellvertreter sowie in Helsinki, Stockholm und Brüssel mit hohen Beamten der dortigen Aussenministerien; er empfing in Bern den Generaldirektor für politische Angelegenheiten im niederländischen Aussenministerium, die Ersten Vize-Aussenminister Bulgariens und Rumäniens sowie den finnischen Sonderbotschafter Ralph Enckell.

Bemerkenswert an der Haltung der westlichen Gesprächspartner ist ihre stark verwurzelte Skepsis, welche - bei aller grundsätzlichen Befürwortung einer Europäischen Sicherheitskonferenz - gegenüber den Zielsetzungen herrscht, die namentlich der Kreml mit dem Konferenzprojekt verfolgt. Aufmerksamkeit verdient andererseits der Wille nach vermehrter Unabhängigkeit und aussenpolitischer Bewegungsfreiheit, welche in den Gesprächen mit den Vertretern osteuropäischer Länder, besonders ausgeprägt für Rumänien, aber auch für Polen, zum Ausdruck kam. Der bulgarische Besucher allerdings gab ein Beispiel von politischer Mimikry sowjetischer Observanz.

Während sich die westlichen Gesprächspartner eher in Zurückhaltung übten und sich erst in jüngster Zeit etwas optimistischer gaben, zogen die Vertreter Osteuropas ihr wohl stärkstes Argument aus der Überlegung, dass die vorgeschlagene Konferenz es mit einer Situation in Europa o h n e P r ä z e d e n z f a l l zu tun habe und dass eine Gesamtregelung aller hängigen Probleme zwar nicht zu erreichen, dass aber hiefür nunmehr wenigstens ein A n f a n g zu machen sei. Dabei waren die Befürworter dieses schrittweisen Vorgehens allerdings nicht in der Lage, alle Bedenken darüber auszuräumen, dass mit der Lösung leichter Fragen namentlich nach Prager und Budapester Muster die später vorgesehene Regelung auch der schwierigen Probleme eher zu ihrem Nachteil präjudiziert als zu ihrem Vorteil vorbereitet werden könnte.

Der Meinungs austausch in diesen bilateralen Kontakten ging im grossen und ganzen weniger in die materielle Tiefe der erörterten möglichen Traktandenpunkte, sondern bewegte sich mehr auf der prozeduralen Oberfläche der vorgeschlagenen Konferenz. Zwar herrschte zum Beispiel Einigkeit darüber, dass sich Ereignisse wie jene in der CSSR nicht wiederholen dürften und etwa der Gewaltverzicht auch innerhalb der Blöcke seine Gültigkeit haben sollte; aber über die Art und Weise, mit der solche Zielsetzungen an einer Europäischen Sicherheitskonferenz verwirklicht werden könnten, ergaben sich wenig konkrete Vorstellungen, es sei denn, man zähle hiezu die These der vorbereitenden west-östlichen Klimaverbesserung.

Angesichts dieser Sachlage hatte die schweizerische Seite während dieser Kontakte bisher keine Veranlassung, ihre offizielle Haltung wesentlich zu nuancieren, geschweige denn sie grundsätzlich zu ändern. Das Fehlen definitiver Traktandenvorschläge gab für ein anderes Verhalten auch keinen Anlass.

c) Hingegen benützte der Bundesrat am 15. und 23. Juni 1970 die Gelegenheit, die beiden am 2. Juni 1969 von Nationalrat Renschler und am 26. November 1969 von Ständerat Hefti eingereichten Interpellationen betreffend die Europäische Sicherheitskonferenz durch den Vorsteher des Politischen Departements beantworten zu lassen und dabei die schweizerische Haltung gegenüber diesem Projekt im Lichte der jüngsten Entwicklung des näheren zu umschreiben. Als Grundlage dienten ihm dabei - insoweit dies beim gegenwärtigen Stand der Dinge in der Öffentlichkeit angezeigt war - die Ueberlegungen, welche die Arbeitsgruppe zum Konferenzvorschlag selbst bisher angestellt hat und die, was die Stellungnahme der Schweiz betrifft, im folgenden ausführlich dargelegt werden.

In seinen beiden Antworten, die in ihrem Hauptteil identisch sind, erinnert der Bundesrat nach einer kurzen historischen Darstellung der Konferenzidee und einer Würdigung von Wesen und Tragweite des Projekts an seine vor knapp einem Jahr definierte Haltung, die grundsätzlich weiterhin massgebend ist. Darüber hinaus gibt er erste Hinweise auf die Leitideen, die er für den Fall zu verfolgen gedenkt, dass

das vorgeschlagene Treffen tatsächlich stattfindet: Vorrang des Rechts in den internationalen Beziehungen; Präzisierung des Gewaltverzichtsprinzips; Förderung der friedlichen Beilegung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten; Entwicklung der Zusammenarbeit nicht nur auf dem Gebiete der Wirtschaft, sondern auch im Bereiche des Tourismus und im Interesse einer grösseren Freizügigkeit für Menschen und Ideen.

Der Bundesrat verzichtet darauf, sich zum NATO-Vorschlag zugunsten einer gegenseitigen und ausgewogenen Truppenverminderung zu äussern, weil er - ohne dies öffentlich zu erklären - die Auffassung vertritt, dass seine Stellungnahme zu einem Hauptproblem des westöstlichen Gegensatzes und dazu noch zu einem militärpolitischen der schweizerischen Neutralitätspolitik widerspräche. Hingegen stellt er in seiner Antwort fest, welche Bedeutung die Mitglieder des Atlantikpakts gerade diesem Problem beimessen.

Der Bundesrat legt schliesslich Wert darauf, die traditionelle Disponibilität der Schweiz zu bekräftigen, die mit ihrer Neutralität und ihrer internationalen Rolle in Einklang steht.

d) In einer Verlautbarung über seine Sitzung vom 7. Juli 1970 stellt schliesslich der Bundesrat nach Kenntnisnahme eines Exposés des Politischen Departements fest, dass sich nach der letzten Mai-Tagung der NATO und dem jüngsten Budapester Treffen des Warschauer Pakts zwischen den verschiedenen Parteien eine gewisse Annäherung in bezug auf die Tagesordnung und den Ablauf der Konferenz ergeben habe, dass aber mehrere Punkte noch näher abgeklärt werden müssten. Damit der Bundesrat in voller Kenntnis aller Umstände Stellung beziehen könne, werde das Politische Departement ergänzende Berichte von den Schweizerischen Botschaften in den interessierten Ländern einholen.

3. Die Schweiz als Gastgeberland

Aus der Sicht der Schweiz als Gastgeberland ergibt sich zunächst die Frage einer schweizerischen Initiative zugunsten der Einberufung der vorgeschlagenen Konferenz oder der eventuell folgenden Treffen in unserem Land; dies deshalb, weil die limitierten Beherbergungsmöglichkeiten der finnischen Hauptstadt es als möglich erscheinen lassen, dass in Helsinki lediglich eine mehr oder weniger zeremonielle Eröff-

- 64 -

nungskonferenz stattfinden würde und dass die Fortsetzung der eigentlichen Konferenz, auf jeden Fall aber die darauf folgenden Treffen an einen andern Ort verlegt werden müssten. Möglich wäre auch eine alternierende Lösung in der Art, wie sie für die amerikanisch-sowjetischen SALT-Gespräche zwischen Helsinki und Wien gefunden wurde.

Es ist im vorneherein ausgeschlossen, dass die Schweiz mit Finnland in Konkurrenz treten kann. Der Bundesrat hat sich denn auch zum finnischen Vorschlag mit Wohlwollen geäußert. Die schweizerische Alternative zur finnischen Lösung könnte sich deshalb nur dann stellen, wenn sie von den künftigen Konferenzteilnehmern im Einverständnis mit Finnland ernsthaft erwogen und zum Vorschlag gebracht würde.

In letzterem Fall und bei späteren Gelegenheiten, die sich noch ergeben könnten, ist die Tatsache zu berücksichtigen, dass voraussichtlich Oesterreich auf diese oder jene Weise sein Interesse an der Aufnahme einer solchen Konferenz anmelden wird. Sollten wir dann mit Wien in Konkurrenz treten oder aber in einer Art "vornehmer Zurückhaltung" den Vorschlag der künftigen Konferenzteilnehmer abwarten? Bei der Beantwortung dieser Frage wird auch berücksichtigt werden müssen, ob es sich bei dieser Konferenz um ein einmaliges Ereignis oder um eine permanente Einrichtung handeln wird.

Weitere Fragen betreffen die Beherbergungsmöglichkeiten der Schweiz und den Charakter der Konferenz.

Ohne Zweifel wäre Genf der geeignete Verhandlungsort; in Frage kämen eventuell auch Montreux und Lausanne. Nach der Fertigstellung ihres internationalen Konferenzentrums - frühestens Ende 1972 - wäre die Rhonestadt jederzeit in der Lage, eine gesamteuropäische Konferenz aufzunehmen. Bis dahin wird es - und dies gilt noch mehr für Montreux und Lausanne - nicht zuletzt von der Jahreszeit abhängen, während der ein solches Treffen einberufen wird.

Der hochpolitische Charakter einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz und die Tatsache, dass ihre Abhaltung einer östlichen Initiative zu verdanken wäre, ist an und für sich kein Grund für die Schweiz, die Gastgeberrolle nicht zu übernehmen. Die Schweiz kann

ein solches Treffen auch auf ihrem Territorium durchführen lassen, ohne selbst daran teilzunehmen. Nichts hindert unser Land daran, seine technische Disponibilität auch in diesem Fall glaubwürdig unter Beweis zu stellen.

Im Vordergrund steht zurzeit die Frage, welches Land mit der organisatorischen Durchführung der von der NATO und neuerdings auch vom Warschauer Pakt ins Auge gefassten multilateralen Phase der Konferenzvorbereitung, eventuell mit der Beherbergung des für dann von Grossbritannien vorgesehenen "standing committees" betraut werden könnte (S. 48). Vorbedingung eines Entscheids in dieser Sache ist allerdings vorerst, dass sich die interessierten Länder in Ost und West über eine gemeinsame Marschroute überhaupt einigen können (vgl. hierzu auch Kap. VIII, 4, 1).

4. Schweizerische Stellungnahme zur Tagesordnung Fragen eigener Initiativen

a) Allgemeine Richtlinien

Beim gegenwärtigen Stand der Dinge wird davon ausgegangen werden müssen, dass eine Europäische Sicherheitskonferenz, an der sich alle interessierten Staaten beteiligen würden, kaum stattfinden kann, wenn schon ihre Tagesordnung im vorneherein keine substantiellen Fortschritte in Sachen europäische Sicherheit und Zusammenarbeit verspricht. Selbst wenn das vom Osten vorgebrachte Argument, man müsse zunächst einmal überhaupt **b e g i n n e n** und diesen Anfang mit der Lösung **k l e i n e r e r** Probleme machen, ebenfalls im Westen allgemeine Zustimmung fände, erscheint doch die Behandlung der beiden Traktandenpunkte Gewaltverzicht und Zusammenarbeit ohne ihre Präzisierung nach Inhalt und Form als wenig aussichtsreich für die künftige Regelung auch von schwierigen Fragen. Wie dem auch sei, eine abschliessende Gesamtbeurteilung des Konferenzprojekts und eine sichere Einschätzung der Erfolgsaussichten seiner Verwirklichung sind heute noch nicht möglich.

Unter der Voraussetzung, dass die Schweiz an der vorgeschlagenen Konferenz teilnimmt, lassen sich heute für ihr Verhalten folgende allgemeine Richtlinien aufstellen:

- Die Schweiz wird, wenn immer möglich, eine aktive Rolle spielen und zugunsten von begrüssenswerten Verhandlungspunkten, die bereits auf der Traktandenliste figurieren werden oder deren Aufnahme sie befürwortet, auch eigene Initiativen ergreifen.
- Die Schweiz wird von Initiativen absehen, die sich einseitig zugunsten der einen oder der andern Partei auswirken könnten und die namentlich ihr Eingreifen in die West-Ost-Auseinandersetzung bedeuten würden. Allein massgebend ist das europäische Gesamtinteresse: nur ein solches Verhalten ist neutralitätspolitisch unbedenklich.
- Insbesondere wird die Schweiz nicht an der Lösung oder an Teillösungen von Problemen mitzuwirken in der Lage sein, welche - wie das Deutschlandproblem oder die damit zusammenhängenden Grenzfragen - seit Ende des Zweiten Weltkriegs einer eigentlichen Friedensregelung harren.
- Erst an der Konferenz selbst werden manche Entscheide getroffen werden müssen in der unmittelbaren Konfrontation mit den sich dann ergebenden Fragen, in denen sich - wie zum Teil im Prager Gewaltverzichtsentwurf - Aspekte sowohl einer nachträglichen Friedensregelung wie einer Lösung von europäischen Zukunftsfragen vermengen können. Es wird Aufgabe der schweizerischen Delegation sein, anhand der aufgestellten Richtlinien und nach Massgabe der neutralitätspolitischen Grundsätze die Haltung der Schweiz so darzustellen, dass darüber keine Missverständnisse entstehen und daraus keine falschen Schlüsse gezogen werden können.

b) Das Mächtegleichgewicht und der status quo

Das Mächtegleichgewicht ist in Europa sichergestellt durch das Gegenüber der beiden Weltmächte. Die Doppelhegemonie, welche die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion auf unserem Kontinent ausüben, ist zunächst eine bilaterale Angelegenheit unter diesen beiden Staaten, in deren Beziehungen sich gemeinsame und gegensätzliche Interessen oft unentwirrbar vermengen (vgl. S. 11). Mit dem Atomsperrvertrag wurde und mit den SALT-Gesprächen wird der Versuch unternommen, im Ost-West-Verhältnis das militärisch-politische Vorfeld drohender nuklearer Aktionen auf eine namentlich den USA und der UdSSR angemessene Art

und Weise zu institutionalisieren.

Die amerikanisch-sowjetische Doppelhegemonie ist ferner dadurch gekennzeichnet, dass eine Defensivallianz freier Partner, die NATO, einen aggressiven Block, den Warschauer Pakt, in Schranken hält, in dessen Bereich der Kreml eine zurzeit unangefochtene Machtfülle innehat. Wenn die östliche Offensivmacht verschwände, würde der Atlantikpakt keine militärische Drohung darstellen; abgeschwächt würde hingegen wohl der Anreiz zur politischen und militärischen Einigung. Hingegen würden wohl die Kräfte in Richtung der wirtschaftlichen Integration sich weiterhin auswirken, da sie sachlichen Gegebenheiten von eigenem Gewicht entsprechen. Wie dem auch sei, nicht zuletzt in schweizerischer Sicht ist es ein vordringliches Anliegen, dass eine ausreichende amerikanische Präsenz in Europa die Glaubwürdigkeit der NATO als Gegengewicht zum Warschauer Pakt gewährleistet.

Was nun das Gleichgewicht zwischen den amerikanischen und den sowjetischen Verbündeten Europas angeht, so wäre es militärisch, wirtschaftlich und politisch problematisch, wenn einem einzigen Staat - so namentlich der Bundesrepublik - im europäischen Konzert ein zu grosses Uebergewicht zukäme.

Die Schweiz ist, gleich wie in der Vergangenheit, auch in der Gegenwart an einem europäischen System interessiert, in dem die Gewichte so verteilt sind, dass ihre Unabhängigkeit möglichst wenig bedroht und ihre Neutralität optimal gewahrt wird.

Insofern der gegenwärtige status quo diese Erfordernis erfüllt, kann auch die Schweiz sich damit abfinden; dies umso eher, als die Regierung Brandt/Scheel in seiner künftigen expliziten Hinnahme den Vorteil zu sehen scheint, mit solcher Bewältigung gesamtdeutscher Vergangenheit für die Bundesrepublik wirtschaftliche und damit auch politische Kräfte freizubekommen. Eine Europäische Sicherheitskonferenz, die in diesem Sinne bilaterale Ergebnisse von Bonns neuer Ostpolitik bekräftigen würde, verdiente auf erstes Zusehen hin seitens der Schweiz ebenfalls eine positive Würdigung, wenn auch unser Land in diesem Falle sich der Stimme enthalten müsste, da es sich um die Regelung von Problemen handeln würde, die ihren Ursprung im letzten Weltkonflikt haben.

Und doch kann sich diese Beurteilung der Dinge als kurzsichtig erweisen, weil sie keinen langfristigen Entwicklungen Rechnung trägt.

Zwar erwachsen der Sowjetunion von seiten ihrer Satelliten, wie die tschechoslowakischen Ereignisse einmal mehr offenbart haben, vor-derhand keine Gefahren, die ihre Suprematie in Osteuropa zu erschüttern vermöchten. Eine Bekräftigung des status quo müsste der UdSSR zum Vorteil gereichen, weil Moskau dann in die Lage versetzt würde, seinen Herrschaftsbereich - auch in Rumänien - zu konsolidieren und eventuell sogar seine Einflusszone - z.B. auf Jugoslawien - auszudehnen. Die Folge wäre eine Art von sozialistischer Heiliger Allianz, die solange zur Hüterin wider jede politische und wirtschaftliche Weiterentwicklung in Osteuropa würde, bis der Kreml selbst von einer Evolution oder gar von einem revolutionären Geschehen erfasst würde.

Aber potentielle Krisenherde, die ihre Ursache im mangelnden Konsens der osteuropäischen Völker mit dem absolutistischen Führungsanspruch des Kremls haben, tragen Unsicherheitsmomente in das östliche Lager. Diese Situation birgt auch für die Schweiz Gefahren in sich, weil unser Land von jeder künftigen Krise im nahen sowjetischen Hegemoniebereich direkt oder indirekt mitbetroffen würde.

Dies gilt im besonderen Masse in bezug auf die Teilung Deutschlands, an deren Endgültigkeit wir ein Interesse hätten, weil einem vereinten deutschen Staat eine Vorrangstellung zukäme. Diese Teilung ist indessen zugleich etwas Künstliches. Noch ist nämlich der Nationalismus die stärkste Triebkraft der Staaten, gegen die nicht ohne Gefahr angegangen werden kann. Die Akkumulation dieser Kraft wird sich, je länger sie dauert, bei nächster Gelegenheit mit umso grösserer Gewalt entladen. Die innenpolitische Auseinandersetzung in der Bundesrepublik gibt davon einen Vorgeschmack; auch die unerwartete Strassendemonstration in Erfurt zugunsten von Bundeskanzler Brandt, die ihm selbst ungelegen kam, erzeugte den politischen Funken, der noch ohne Mühe gelöscht wurde, der aber einmal die Explosion bewirken kann. Welches in einem solchen Fall die Haltung der vier Schutzmächte sein wird, ist nicht im vorneherein auszumachen.

Alles in allem genommen, die künftigen westlichen Konferenzteilnehmer werden mit dem Dilemma konfrontiert, entweder die sowjetische Forderung nach einer Ratifizierung des status quo zu akzeptieren, was auf lange Sicht als Absurdität erscheint, oder Moskaus Ansinnen abzulehnen und dabei zu riskieren, fürs nächste eine Entspannung in Europa zu verunmöglichen.

Diese Ueberlegungen führen in schweizerischer Sicht zu folgender Schlussfolgerung:

Eine Bestätigung des status quo liegt unter den gegenwärtigen Umständen in einem gewissen Sinne auch im schweizerischen Interesse. Dies gilt vor allem für die deutsche Frage. Doch kann die Schweiz nicht verkennen, dass angesichts der in Europa vorhandenen aktuellen und latenten politischen Kräfte auf lange Sicht eine Evolution vom status quo weg als möglich, wenn nicht als wahrscheinlich erscheint. Diese Entwicklung wird auch unser Land in seine langfristigen Ueberlegungen einzubeziehen haben, wobei es sich bewusst sein muss, dass es auf den Gang der Ereignisse keinen ins Gewicht fallenden Einfluss hat. Diese Erwägung wird namentlich auch die schweizerische Haltung an der Konferenz bestimmen müssen.

c) Gewaltverzicht, Abrüstung, kollektive Sicherheit

Der Gewaltverzicht (vgl. S. 22 f) ist ein in der UNO-Charta verankertes Prinzip, das lediglich durch Artikel 51 (individuelle und kollektive Selbstverteidigung) eingeschränkt wird. Seine blosse Wiederholung nach Prager Muster lässt sich auch nicht damit rechtfertigen, dass nicht alle Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen sind, handelt es sich doch um einen im allgemeinen Völkerrecht anerkannten gewohnheitsrechtlichen Grundsatz. Zudem hat die Bundesrepublik die Prinzipien der UNO-Charta in den Pariser Verträgen von 1954 ausdrücklich anerkannt; sie ist bereit, diese Anerkennung in bilateralen Abkommen mit den osteuropäischen Staaten zu bekräftigen. Auch die DDR hat nie erklärt, diese Grundsätze stellten für sie keine Verpflichtung dar.

Die Schweiz anerkennt die Prinzipien der UNO-Charta, namentlich auch jenes des Gewaltverzichts. Ihre Neutralitätspolitik ist Friedenspolitik. Eine blosse Bestätigung des Gewaltverzichts bedeutet in

schweizerischer Sicht seine Schwächung, besonders dann, wenn damit gleichzeitig politische Nebenzwecke verfolgt werden, ein Verdacht, der sich beim Prager Entwurf ohne Zweifel aufdrängt.

Die Achtung der Androhung und Anwendung von Gewalt sowie das im Prager Entwurf damit verbundene Verbot der Einmischung sind grundsätzlich auch im Interesse der Schweiz. Jedoch hätte ihre Bestätigung, soll sie sich nicht in reinem Verbalismus erschöpfen, nur dann einen Sinn, wenn diese Grundsätze präzisiert würden. Hierbei müsste auch die Frage eine Antwort finden, ob der Gewaltverzicht in die Form eines Vertrags, was viel wichtiger wäre, oder in diejenige einer blossen Erklärung, was keine gewichtigen Folgen hätte, gekleidet werden soll.

Für eine Präzisierung des Gewaltverzichts in Europa fiele zwar etwa das Problem der nationalen Befreiungskriege weg, das bei den Definitionsversuchen im weltweiten Rahmen eine so grosse Rolle spielt; hingegen müsste dieses Prinzip auf jeden Fall innerhalb des Ostblocks gelten und eine Neuauflage der Ereignisse vom 21. August 1968 verunmöglichen. Dies würde jedoch eine sehr genaue Definition verlangen, die der Kreml nicht akzeptieren wird, zumal er in seinem jüngsten Vertrag mit Prag die Breschnew-Doktrin im Zeichen des proletarisch-sozialistischen Internationalismus verankert und diese Übereinkunft zudem als Musterbeispiel für die vertragliche Regelung seiner bilateralen Beziehungen auch mit den übrigen europäischen Ostblockländern hingestellt hat.⁴⁰⁾

Allzu konkrete Definitionsvorschläge müssten daher an einer Europäischen Sicherheitskonferenz zu einer west-östlichen Konfrontation führen, die einer Verbesserung des politischen Klimas keineswegs günstig wäre. Hinzu kommt, dass die westliche Seite, namentlich Washington, für eine zu eingehende Präzisierung von Gewaltverzicht und Nichteinmischung kein grosses Interesse aufbringen mag, weil ihre aussenpolitische Bewegungsfreiheit und die Wahrung ihrer multilateralen Verpflichtungen dadurch behindert werden könnten.

40) vgl. S. 25 und Beilage 7.

Massgebend für die Schweiz wird es sein, welches Dokument über den Gewaltverzicht die Zustimmung aller interessierten Staaten findet. Die Schweiz wird bestrebt sein, die Bedeutung dieses Prinzips zu präzisieren, seine Tragweite zu definieren und seine Umgehung zu verunmöglichen.⁴¹⁾ Die weitere Diskussion über diesen Traktandenpunkt kann vorerst abgewartet werden.

Auf jeden Fall hat die Schweiz keine Stellung zu nehmen zu Fragen, welche die östliche Seite mit ihrem Gewaltverzichtsentswurf verknüpft und die namentlich das Deutschlandproblem betreffen. Dies gilt für die Feindstaatenartikel der UNO-Charta, auf die der Prager Vorschlag indirekten Bezug nimmt (S. 25 f) und über die im übrigen in der Völkerrechtsliteratur keine Übereinstimmung herrscht, ob sie inzwischen obsolet geworden sind oder nicht; auf dem Höhepunkt der westdeutsch-sowjetischen Auseinandersetzung über diese Bestimmungen haben die drei westlichen Alliierten zwar eine *e i n s e i t i g e* Anrufung dieser beiden Artikel seitens der Sowjetunion zurückgewiesen, sich über deren fortbestehende Gültigkeit jedoch wohl deshalb nicht geäußert, weil sich diese Frage im Rahmen der alliierten Vorbehaltsrechte stellt.

Neutralitätspolitische Gründe verbieten der Schweiz auch eine Stellungnahme, insofern es im Prager Gewaltverzichtsentswurf um die Anerkennung der bestehenden Grenzen und der Zweiteilung Deutschlands geht. Es ist dies ein Problem ausschliesslich der Bundesrepublik in ihrem heutigen Verhältnis zu den ehemaligen Feindstaaten. Friedensvertragliche Regelungen von Problemen des Zweiten Weltkriegs sind Sache der direkt Beteiligten.

Es wäre zweifellos nur logisch, wenn an einer Konferenz über die Sicherheit in Europa auch Fragen der Abrüstung erörtert und einer Lösung entgegengeführt würden.

Teilmassnahmen wie Truppenverminderung, Truppenrückzug aus fremdem Territorium und nuklearwaffenfreie Zonen wären im Interesse einer politischen Stabilisierung in Europa; auf welche Weise dies jedoch

41) Antworten des Bundesrats auf die Interpellation Renschler und Hefti vom 15. und 23. Juni 1970.

auch Tatsache werden könnte, ist allerdings zum mindesten bei der gegenwärtigen Zurückhaltung des Kremls gegenüber solchen Vorkehren noch unklar. Im übrigen scheidet sich das Für und das Wider über die Opportunität einer Diskussion derartiger Probleme an der vorgeschlagenen Konferenz nicht eindeutig im West-Ost-Gegensatz: spezifisch eigene Interessen lassen Rumänien und auch Polen auf der Seite der Befürworter, Frankreich in den Reihen der Gegner figurieren.

Selbst wenn man etwa die Auffassung Rumäniens⁴²⁾ grundsätzlich teilen wollte, dass Änderungen der Strategie der beiden Supermächte infolge der ständigen Weiterentwicklung ihrer Waffen (z.B. Nuklearwaffen-Einsatz ohne Landbasen) auch Änderungen der Situation in Europa möglich machen, welche gerade die Kleinstaaten zu ihrem eigenen Vorteil nützen sollten, so stellt ein solcher Wandel doch für die Aufrechterhaltung des bestehenden Kräfteverhältnisses ohne Zweifel kaum überwindbare Probleme.

In schweizerischer Sicht würden nämlich Abrüstungsmassnahmen eine politische Stabilisierung in Europa nur dann gewährleisten, wenn sie das bestehende Gleichgewicht nicht veränderten (vgl. S. 66 f).

Es ist kaum anzunehmen, dass die Schweiz gegebenenfalls mit Abrüstungsforderungen konfrontiert würde. Die schweizerische Armee ist zwar im Verhältnis zahlenmässig sehr stark, sie hat jedoch rein defensiven Charakter. Entscheidend sind überdies die qualitativen Kriterien, wobei die Nuklearbewaffnung die ausschlaggebende Rolle spielt. Nur eine ausreichende Bewaffnung erlaubt es der Schweiz, ihre Neutralität und Unabhängigkeit gegen jeden Angreifer zu verteidigen oder sich gegen politische Drohungen und Zumutungen erfolgreich zur Wehr zu setzen.

Die Schweiz hat somit kein Interesse, Traktandenvorschläge auf militärischem Gebiet zu ergänzen oder entsprechende Vorschläge zu unterstützen; die Konsequenzen solcher Vorschläge sind schwer überblickbar, und ihre Folgen könnten sich namentlich zum Nachteil des bestehenden Gleichgewichts auswirken.

42) Erster Vize-Aussenminister Macovescu in Bern.

Konkrete Vorschläge zugunsten eines europäischen Systems der kollektiven Sicherheit sind in letzter Zeit weder vom Osten noch vom Westen ins Auge gefasst worden; sie bleiben auch utopisch, solange nationale Interessen die Staaten leiten und mit Androhung und Anwendung von Gewalt durchgesetzt werden. Ihre Problematik (S. 27) ist für die Kleinstaaten besonders gross, weil sie sehr schnell in die Abhängigkeit der Grossmächte geraten können. Für die Schweiz wären die neutralitätsrechtlichen Probleme im regionalen Rahmen noch schwieriger zu lösen als im Schosse der UNO.

Mehr noch als Teillösungen wie Gewaltverzicht und Truppenreduzierung würde die Errichtung eines Systems der kollektiven Sicherheit von der Problematik einer Fixierung des status quo belastet (vgl. S. 66 f).

Die Schweiz hat kein Interesse, die kollektive Sicherheit zum Thema ihrer Vorschläge zu machen.

d) Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Ost und West sind Grenzen gesetzt. Die UdSSR kann Rohstoffe, Halbfabrikate und etwa noch Kaviar liefern; an sowjetischen Investitionsgütern zeigt die Schweiz kein Interesse, und dies gilt sozusagen ausnahmslos für die übrigen westeuropäischen Länder. Diese Grenzen möglicher Zusammenarbeit werden durch die Annahme des Budapester Entwurfs nicht erweitert, und die Substanz der Konferenz wird dadurch nicht grösser.

Auf wirtschaftlichem Gebiet sind die Erfolgsaussichten deshalb gering (vgl. S. 37 ff.) und schweizerische Interessen nicht gegeben, eine Initiative zu lancieren.

Die Schweiz hat den Oststaaten die Meistbegünstigung zuerkannt, wenn man von vier Restriktionen absieht, die nicht schwer ins Gewicht fallen: strategische Güter, für die das Prinzip des "courant normal" beobachtet wird; Preisüberwachung bei Textileinfuhren; Eierplafonierung; Clearingverkehr. Da diese Restriktionen den schweizerischen Handel mit dem Osten praktisch nicht beeinträchtigen, liegt die Schweiz in der Diskriminierungsfrage nicht im östlichen Schussfeld.

Die Schweiz ist im Gegenteil ein Beispiel dafür, dass auch Nichtdiskriminierung wie die vollständige Einfuhrliberalisierung auf dem Industriesektor für die östlichen Länder ein Hemmnis bedeutet, weil nicht Liefer- und Abnahmeverpflichtungen den gegenseitigen Handelsverkehr regeln, sondern die Konkurrenz entscheidet. Die schweizerischen Bundesbehörden können diese oder jene Geschäfte auch nicht befehlen. Auf dem Uhren- und Chemiesektor sind die Kontakte intensiviert worden. Allgemein gesehen, könnten aber vorhandene Möglichkeiten noch besser genutzt werden, was auch dem allgemeinen westeuropäischen Trend im Osthandel entsprechen würde. Die Schweiz hat jedoch kein Interesse, hierfür langfristige Kredite einzusetzen, geschweige denn dabei in Sachen Krediterleichterungen in einen Wettstreit mit anderen westlichen Industrieländern zu treten.

Im schweizerisch-osteuropäischen Handelsverkehr geht es vor allem um die Berücksichtigung der traditionellen Exportstruktur der Schweiz und um die Wahrung ihrer spezifischen Interessen auch auf dem Gebiete der non-essentials. Unsere hochspezialisierten Maschinen, Instrumente und Apparate verkaufen sich demgegenüber ohne Schwierigkeiten. In Abwesenheit internationaler Normen im Verkehr mit Staatshandelsländern (vgl. S. 37) ist es der schweizerischen Wirtschaft überlassen, ihre Interessen gegenüber den einzelnen europäischen Ostländern bestmöglich zu wahren, und sie tut dies auch mit beachtlichem Erfolg.

Die Schweiz ist somit daran interessiert, Handels- und Wirtschaftsfragen gegenüber Osteuropa bilateral zu lösen.

Wenn an einer grossen Konferenz kein unmittelbares schweizerisches Wirtschaftsinteresse besteht, so bedeutet das keineswegs, dass wir im Falle einer schweizerischen Teilnahme in die Diskussionen nicht eingreifen und die Gelegenheit nicht wahrnehmen sollten, die liberalen Prinzipien der schweizerischen Handelspolitik vor einem gesamteuropäischen Forum darzulegen. In eine politische Zielsetzung der Wirtschafts- und Handelsfragen kann sich die Schweiz jedoch nicht einspannen lassen.

Zu prüfen wäre gegebenenfalls die Frage, ob die Schweiz Bestrebungen zugunsten einer Aufwertung der Europäischen Wirtschaftskommission unterstützen sollte, weil diesem Gremium für die vorgeschlagene Zusammenarbeit zwischen Ost und West mehr Gewicht gegeben werden könnte (vgl. S. 38).

Interesse verdient schliesslich die Frage, ob die Schweiz zusammen mit ihren westeuropäischen Wirtschaftspartnern die Angriffe des Ostens gegen den wirtschaftlichen Regionalismus aktiv abwehren sollte. Die Supermächte stellen Riesenmärkte dar; es ist nur natürlich, wenn Westeuropa sich im gleichen Stil organisiert und einen grossen Markt schafft.

e) Wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit

Die rasche Entwicklung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts macht eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit notwendig. Diese Zusammenarbeit schafft auch Brücken zwischenmenschlicher Beziehungen, und sie fördert nicht zuletzt den gegenseitigen Handelsverkehr. Beispiel hierfür ist das schweizerisch-sowjetische Uhrenabkommen: durch technologische Zusammenarbeit soll der Handelsaustausch entwickelt werden. Ein Gleiches gilt für das Abkommen der Basler Chemie mit der UdSSR.

Die Interessen der einzelnen Staaten und verschiedenen Staaten-
gruppen sind jedoch nicht immer auf den gleichen Nenner zu bringen. So wird im Rahmen der EWG diese Zusammenarbeit sehr gefördert, hingegen in der EFTA besteht nicht mehr als eine "reflecting group".

Auch auf diesem Gebiet scheint sich deshalb nach schweizerischer Auffassung in den Ost-West-Beziehungen vorerst die Weiterverfolgung des bilateralen Wegs zu empfehlen.

f) Freizügigkeit im Bereiche der kulturellen Beziehungen

Die Förderung der zwischenmenschlichen Beziehungen zwischen Ost und West ist ohne Zweifel ein Anliegen, das Gegenstand einer schweizerischen Initiative sein kann. Hierfür eignet sich namentlich der Ausbau der kulturellen Beziehungen.

Der Bundesrat hat bis heute bilaterale Kulturabkommen, die gerade mit osteuropäischen Ländern gewisse organisatorische Vorteile brächten, aus staatspolitischen Gründen abgelehnt. Infolge der Kulturhoheit der Kantone wäre der Abschluss solcher Abkommen rechtlich bloss unter Bedingungen möglich, welche die Tragweite dieser Vereinbarungen zu sehr einschränkten. Die Schweiz zieht es deshalb vor, die in diesem Bereich auftauchenden Fragen durch besondere Absprachen von Fall zu Fall zu lösen (Stipendien-Austausch, gegenseitige Besuche von Professoren, Studiengruppen, Ausstellungen).

Eine massgebende Rolle spielt neben diesen Aspekten auch die finanzielle Seite, die bis heute einen grösseren, vom Bund geförderten kulturellen Austausch mit dem Ausland verhinderte. Hinzu kommen gerade im Falle Osteuropas gewisse psychologische Hemmungen vor Kontakten, Hemmungen, die in der deutschen Schweiz mehr ausgeprägt sind als im französischen und italienischen Teil unseres Landes.

Diese Erwägungen über die schweizerische Praxis in Sachen Kulturabkommen, über die finanziellen Probleme und über die öffentliche Meinung bedeuten keine Hinderungsgründe für die Schweiz, solche gesamt-europäischen Beziehungen an der Konferenz zu befürworten. Es wird dabei auf die Darstellung ankommen, die von der schweizerischen Sicht der Dinge (friedliches Zusammenleben verschiedener Rassen und Kulturen; politischer Wille zu Kompromissen im Interesse des Ganzen) ausgehen müsste.

Eine Förderung dieser Beziehungen im weiteren Sinne des Wortes könnte durch die Organisation von Treffen zwischen Vertretern der verschiedensten Berufsgruppen geschehen. Die Schweiz wäre in der Lage, auch hierfür eine Initiative zu ergreifen und etwa die Organisationsmöglichkeiten Genfs zur Verfügung zu stellen. Einer solchen Anregung vermöchte sich die UdSSR schwerlich zu entziehen, ohne das Gesicht zu verlieren.

g) Freizügigkeit im Reiseverkehr

Die Freizügigkeit im Reiseverkehr ist ein geeignetes Thema für eine schweizerische Initiative. Als klassisches Land des Tourismus würde sich die Schweiz nicht dem Verdacht aussetzen, mit diesem Vor-

schlag den Nachteil der osteuropäischen Länder zu suchen. Der freie Reiseverkehr hat nicht zuletzt auch einen wirtschaftlichen Aspekt, weil er Handel und Wandel in Gang bringt.

Voraussetzungen wären in Ost und West die Abschaffung der Visumpflicht und speziell in den osteuropäischen Ländern das Anrecht eines jeden auf einen Reisepass. Bei der Aufhebung der Visumpflicht stehen die Sicherheitsbelange zur Diskussion; der Vorschlag müsste deshalb so formuliert werden, dass er im Osten und im Westen gleichermaßen verwirklicht werden könnte.

Es ist dies eine Gelegenheit, an der vorgeschlagenen Konferenz einen typisch schweizerischen Beitrag vorzubringen.

h) Initiative auf völkerrechtlichem Gebiet

Bei den gegenwärtigen Verhältnissen erscheint das Problem der Friedenswahrung unter den Grossmächten auf dem Wege r e c h t l i - c h e r Vorkehren kaum lösbar. Ein der Gesetzgebung der Staaten ähnlich geordnetes Verfahren des "peaceful change" wird sich auch an einer Europäischen Sicherheitskonferenz schwerlich verwirklichen lassen.⁴³⁾ Nach wie vor gilt jedoch der Satz im Bericht des Bundesrats vom 11. Dezember 1919 an die Bundesversammlung über die Leitlinien seiner Politik auf dem Gebiete der Schiedsgerichtsbarkeit: "Der kleine Staat hat seine grösste Stärke in seinem guten Recht." Dies gilt in besonderem Masse für die Schweiz, deren dauernde Neutralität einseitig gewählt und gleichzeitig völkerrechtlich anerkannt ist.

Für die Wahrung ihrer eigenen Interessen greifen Staaten und Staatengruppen zur Selbsthilfe, die ihnen "das Naturrecht" (Art. 51 der UNO-Charta) zubilligt, sowie zur Androhung und Anwendung von Gewalt, zu Mitteln also, die in Europa nur durch das Gleichgewicht der Kräfte in bestimmten Schranken gehalten werden. Die Unvollkommenheit der internationalen Rechtsordnung und die unverminderte Bedeutung der vornehmlich nationalen Beweggründe ihres Handelns lassen den Staaten keine andere Wahl ihrer Mittel, wollen sie sich auch heute noch gegen Ungerechtigkeiten zur Wehr setzen. Nur der Ausbau friedlicher Mittel zur Streiterledigung vermag der Gewalt und der Selbsthilfe etwas von

⁴³⁾ vgl. Rudolf L. Bindschedler a.a.O.

ihrer Ausschliesslichkeit in der Interessenwahrung zu nehmen. Für den weiteren Ausbau des Völkerrechts und für seine Durchsetzung unter "zivilisierten Ländern"⁴⁴⁾ sollte daher gerade auch eine Europäische Sicherheitskonferenz günstigen Anlass bieten. Selbst wenn hierüber keinerlei Illusionen erlaubt sind, wird die Schweiz in diesem Sinne zu wirken in der Lage sein und bei dieser Gelegenheit es auch tun wollen.

So kann die Förderung des Schiedsgerichtsgedankens erwogen werden, weil seine allmähliche Verwirklichung einen Beitrag zur Friedenswahrung leistet. Nicht nur spielt die schiedsrichterliche Beilegung von Streitigkeiten in der Geschichte der Schweiz seit dem Bundesbrief von 1291 eine hervorragende Rolle, sondern ihre Durchsetzung in multilateralen und bilateralen Vereinbarungen gehört namentlich seit dem von Prof. Max Huber verfassten, bereits erwähnten Bericht des Bundesrats vom 11. Dezember 1919 zu den aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz. Im Sommer 1960 hat die Schweiz allen Staaten, denen gegenüber unser Land nicht schon durch zweiseitige oder multilaterale Verträge zur obligatorischen Beilegung von Streitigkeiten (Vergleichs-, Gerichts- oder Schiedsverträge, Fakultativklausel des Statuts des Internationalen Gerichtshofes) gebunden war, den Vorschlag zum Abschluss eines Vergleichs-, Gerichts- und Schiedsvertrags unterbreitet. In der Vergangenheit hat die Schweiz immer wieder Schiedsrichterfunktionen übernommen; dies gilt namentlich auch für schweizerische Persönlichkeiten, die bis heute an zahlreichen internationalen Schiedsgerichten mitgewirkt oder sogar als Einzelrichter entschieden haben.

Es entspräche somit durchaus schweizerischer Tradition, dafür einzutreten, dass für die zwischenstaatlichen Konflikte eine Lösung getroffen wird, sei es im Rahmen des Internationalen Gerichtshofes, sei es von einem Schiedsgericht ad hoc. Dies hätte jedoch nur dann einen Sinn, wenn es sich dabei um ein obligatorisches Verfahren handeln würde.

44) wie der Erste Vize-Aussenminister Rumäniens anlässlich seines Berner Besuchs den europäischen Staaten in anderem Zusammenhang wiederholt vorhielt.

Wie schon die schweizerische Initiative im Jahre 1960⁴⁵⁾ zeigte, wird man jedoch über die Aussichten eines solchen Vorstosses keine allzu grossen Hoffnungen hegen dürfen. Die osteuropäischen Länder lehnen obligatorische Vergleichs-, Gerichts- und Schiedsverträge grundsätzlich ab. Darüber hat gerade vor kurzem ein hoher Vertreter der sowjetischen Diplomatie kaum Zweifel aufkommen lassen.⁴⁶⁾ Nach seinen Worten sind die Beziehungen zwischen den Staaten sehr komplizierter Art: am besten würden sie deshalb eine Lösung der Probleme ihrer Beziehungen in politischen Verhandlungen suchen.

Zweifellos ist es schwierig, bei solchen Vergleichs-, Gerichts- und Schiedsverfahren in den Einzelfällen nach allgemeinen Grundsätzen zu entscheiden; Das Konkrete überwiegt das Abstrakte. So ist etwa auch heute noch freie Rechtsfindung in ihrer Anwendung auf Staatenstreitigkeiten - um noch einmal den Bericht vom 11.12.1919 zu zitieren - im Grunde Politik in der Form der Rechtssprechung.

Berechtigte Zweifel über die Erfolgsaussichten einer Initiative zugunsten des Schiedsgerichtsgedankens sollen die Schweiz nicht daran hindern, sich dafür zu verwenden. Dabei müsste jedoch auch die vorgeschlagene Konferenz hierfür Gewähr bieten, dass sie ihre Arbeit mit einem Minimum an Ernsthaftigkeit ins Auge fasst. Sollte dies der Fall sein, so wäre es angezeigt, einen entsprechenden schweizerischen Vorschlag schon vor der Konferenz vorzubringen, weil dieses Traktandum sonst Gefahr laufen könnte, von der Konferenz zur weiteren Erörterung aufgeschoben zu werden. Der Wahl des richtigen Zeitpunkts dieser Initiative kommt deshalb eine gewisse Bedeutung zu, sobald sich die Idee einer Europäischen Sicherheitskonferenz konkretisiert hat.

i) Anerkennung der schweizerischen Neutralität

Im Hinblick auf eine Europäische Sicherheitskonferenz verdient die Frage eine Prüfung, ob ein solches Treffen Gelegenheit zu einer Anerkennung der schweizerischen Neutralität böte. Für einen entsprechenden Vorstoss der Schweiz müsste an der vorgeschlagenen Konferenz aller-

45) vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung der von der Schweiz mit Costa Rica, der Elfenbeinküste, Grossbritannien, Israel, Kamerun, Liberia, Madagaskar und Niger abgeschlossenen Vergleichs-, Gerichts- und Schiedsverträge vom 23. November 1965 (BB1 1965 III 125).

46) Höflichkeitsbesuch des sowjetischen Vize-Aussenministers Vinogradow beim Departementsvorsteher vom 24. April 1970.

dings eine besonders günstige Konstellation gegeben sein. Nichts deutet zurzeit darauf hin, dass dies tatsächlich der Fall sein könnte. Es würde sich auch keineswegs etwa darum handeln, die schweizerische Neutralität bei diesem Anlass erneut zu "europäisieren"; dies entspräche nämlich nicht der seit dem letzten Weltkonflikt eingetretenen Entwicklung, während der die schweizerische Neutralität immer mehr von ihrer ursprünglich europäischen zu weltweiter Bedeutung gewachsen ist. Ziel wäre vielmehr eine moderne Formulierung, welche - nicht zuletzt unter Ausnützung des sowjetischen Interesses am Bestehen neutraler Staaten - gerade dieser Entwicklung Rechnung zu tragen hätte. Hiefür stellt die Europäische Sicherheitskonferenz lediglich e i n e Möglichkeit dar, die je nach den gegebenen Umständen zu nützen wäre. In diesem Sinne sind denn auch die folgenden Ueberlegungen zu verstehen.

Die Anerkennung des Statuts der ständigen Neutralität der Schweiz beruht auf der Akte des Wiener Kongresses vom 20. November 1815, auf Art. 435 des Versailler Vertrags vom 29. Juni 1919 sowie auf den Erklärungen des Völkerbundes vom 13. Februar 1920 (Aufnahme der Schweiz unter Wahrung ihrer militärischen Neutralität) und vom 14. Mai 1933 (Rückkehr zur integralen Neutralität); sie gilt somit für die Unterzeichnerstaaten dieser Texte.

Die Vereinigten Staaten haben die schweizerische Neutralität nie formell anerkannt; weder der schweizerisch-amerikanische Notenwechsel vom 3./12. Dezember 1917 noch später das Memorandum des amerikanischen Staatsdepartements vom 10. Juni 1953 an die Schweizerische Botschaft in Washington über unsere Teilnahme an der Kommission der neutralen Staaten für die Heimschaffung von Kriegsgefangenen in Korea kann in diesem Sinne ausgelegt werden.

Auch im Falle der Sowjetunion besteht keine völlige Klarheit darüber, inwieweit Moskau die schweizerische Neutralität anerkennt. Die Frage, welche vom zaristischen Russland eingegangenen Verpflichtungen die UdSSR übernommen hat und welche dagegen nicht, lässt sich nicht eindeutig und allgemein beantworten. So hat Moskau z.B. die Haager Abkommen ausdrücklich anerkannt. Ob dies auch für die Wiener Akte vom 20. November 1815 gilt, ist nicht mit Bestimmtheit festzustellen. Die

UdSSR hat zwar im sowjetisch-österreichischen Memorandum vom 15. April 1955 die schweizerische Neutralität explizite als Vorbild für diejenige Oesterreichs genannt, was aber keine formelle Anerkennung unseres Neutralitätsstatuts bedeutet.

Bemühungen, die sich ausschliesslich darauf beschränken würden, speziell von Washington die Anerkennung und von Moskau eine Anerkennungsbestätigung der schweizerischen Neutralität zu erhalten, sind wohl weniger angezeigt; solche Demarchen könnten nämlich in dem Sinne ausgelegt werden, als ob von seiten der Schweiz an der völkerrechtlichen Verankerung ihres Neutralitätsstatuts Zweifel bestünde. Eine Europäische Sicherheitskonferenz dagegen wäre, wie einleitend bemerkt, gegebenenfalls der geeignete Anlass und Ort für eine solche Initiative. Ohne Zweifel wird dabei der Haltung der beiden Supermächte ein besonderes Gewicht zufallen.

Immerhin müssen im vorneherein die Risiken in Erwägung gezogen werden, dass

- es der Konferenz an der notwendigen Seriosität mangeln könnte;
- die UdSSR die Frage der Anerkennung der Neutralität für eigene Ziele nützen möchte (vgl. S 55 f.); ein zu grosses sowjetisches Interesse könnte die USA zu vermehrter Zurückhaltung veranlassen; zugunsten einer aufgeschlossenen, günstigen Haltung Washingtons spricht jedoch das Verständnis, das der Nixon-Berater Kissinger schon aufgrund seiner Schriften (u.a. über den Wiener Kongress) der Neutralität entgegenbringt;
- die Anerkennung der Neutralität mit Bedingungen verknüpft würde;
- die Gefahr einer Verwässerung in Richtung auf einen Neutralismus gegeben wäre;
- das spezifisch schweizerische Interesse nicht vollumfänglich gewahrt werden könnte, weil sich andere Staaten - namentlich im Falle konkreter Erfolgsaussichten - der Schweiz anschliessen möchten;
- die schweizerische Stellung schwächer würde, sollte es zu dieser Anerkennung nicht kommen.

In Berücksichtigung dieser Risiken wird es vor allem darauf ankommen, dass die Schweiz ihr Begehren in einer hierfür am besten geeigneten Form vorbringt. Nicht zuletzt wird ein Erfolg dieser Initiative vom Zeitpunkt abhängen, an welchem diese den Konferenzteilnehmern unterbreitet wird.

Es bleibt abzuklären, ob sich für das gute Gelingen dieses Unternehmens Sondierungen als notwendig erweisen, die zur Hauptsache in Washington und Moskau durchgeführt werden müssten. Ganz allgemein stellt sich die Frage, ob wir uns mit anderen Staaten ins Einvernehmen setzen wollen, die ein gleiches Interesse haben oder die uns unterstützen. Mit Bezug auf die Neutralen bleibt allerdings zu bemerken, dass Oesterreich eine Anerkennung seiner Neutralität nicht nötig hat, Schweden sie wegen seiner spezifischen Neutralitätspolitik (Allianz-Freiheit) wohl nicht wünscht und Finnland in sowjetischer Nachbarschaft eine besondere Politik verfolgen muss. Hinzu kommt, dass Aufwertung und Singularisierung ihrer Neutralität im spezifischen Interesse der Schweiz sind.

Es wird auch im Auge behalten werden müssen, dass die Anerkennung der Neutralität an einer Europäischen Sicherheitskonferenz ebenfalls in osteuropäischen Ländern diskutiert wird. In diesem Sinne äusserte sich andeutungsweise Vize-Aussenminister Winiewicz im September 1969 in Warschau gegenüber Botschafter Micheli.

Aus der Anerkennung der schweizerischen Neutralität an einer Europäischen Sicherheitskonferenz könnte sich der Vorteil einer stärkeren Position der Schweiz gegenüber der UNO und der EWG in der Frage ihres Verhältnisses zu diesen beiden Organisationen ergeben. Nach ihrer Anerkennung der schweizerischen Neutralität müssten die Mitglieder von UNO und EWG dieser Tatsache Rechnung tragen, wenn sie in keinen Widerspruch mit ihrer eigenen Haltung geraten wollen.

k) Institutionalisierung der Konferenz

Die Regelung der Probleme in Europa wird sich aller Voraussicht nach nur in einem langwierigen Prozess vollziehen können. Auch an einer Europäischen Sicherheitskonferenz drängen sich daher vorerst schritt-

weise Teillösungen auf, weil ein solches Treffen, wenn es nicht mit einem Misserfolg enden soll, mit keinen Vorschlägen im Sinne eines kompromisslosen Entweder-Oder konfrontiert werden darf. Dabei müsste allerdings die vorgeschlagene Konferenz wiederum mehr als ein blosser Beitrag zu einer nur ephemeren politischen Klimaverbesserung sein; sie müsste zugleich einen konkreten Schritt in einer aussichtsreichen Richtung darstellen, in der die europäische Zukunftsfragen einer befriedigenden Antwort harren: einem solchen Unternehmen, das die Zustimmung aller interessierten Staaten fände, würde sich auch die Schweiz nicht verschliessen.

Diese Perspektive stellt die Frage einer Institutionalisierung der Konferenz. Hierüber bestehen allerdings vorderhand lediglich vage Vorstellungen (vgl. S. 54); von einer gesamteuropäischen Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit sind wir denn auch noch weit entfernt.

Andeutungen über irgendeine Form von permanenter Konferenzeinrichtung haben ihren Ursprung namentlich in osteuropäischen Ländern. Im Prager Appell war die Rede davon, der Erfolg der vorgeschlagenen Konferenz "ouvrirait la voie à un examen ultérieur d'autres problèmes aussi ...". Dieser Hinweis war jedoch ebenso vieldeutig wie in der Präambel des Prager Gewaltverzichtsentwurfs die Bezugnahme auf Kapitel VIII der UNO-Charta: hier waren Zweifel berechtigt, ob für die Sowjetunion nicht vielmehr die Feindstaatenartikel im Vordergrund ihres Interesses ständen als Ueberlegungen über ein europäisches Regionalabkommen, das auch konkrete Organisationsformen annähme (vgl. S. 25 f.). In seinem Budapester Memorandum vom letzten Juni hat nun der Warschauer Pakt die Bildung eines ständigen Organs als Traktandenpunkt der Sicherheitskonferenz in Vorschlag gebracht. Dieses Gremium, das nach rumänischer Auffassung unter die Aegide der UNO zu stellen wäre, hätte sich in östlicher Sicht mit Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu befassen; es könnte, wenn sich hiefür kein anderes Forum fände, ebenfalls das vom Osten befürwortete Problem einer Reduzierung der ausländischen Truppen behandeln. Dieser einerseits zu allgemein gefasste und andererseits - im militärpolitischen Bereich - zu ausschliesslich an die östlichen Vorstellungen gebundene Kompetenzbereich

des vorgeschlagenen Organs ist nicht dazu angetan, im Westen auf Zustimmung zu stossen. Offen bleiben zudem Fragen wir die Organisationsform und die Zusammensetzung dieses Gremiums.

In seiner bereits erwähnten Erklärung vom 23. Februar kam auch der damalige finnische Aussenminister, Karjalainen, auf die Möglichkeit eines gesamteuropäischen Arrangements im Sinne von Kapitel VIII der UNO-Charta zu sprechen; ein solches Uebereinkommen vermöchte in seiner Sicht einer etappenweisen Friedensregelung in Europa den Weg zu öffnen; die beteiligten Staaten wären dabei zu keiner völkerrechtlichen Anerkennung des status quo gezwungen, es sei denn, die interessierten Länder gäben hiezu ihre Zustimmung. Es scheint sich bei dieser Ueberlegung des finnischen Politikers vorerst jedoch eher um lautes Denken als um einen konkreten Plan gehandelt zu haben; jedenfalls ist sein Sonderbotschafter in Bern in keiner Weise darauf eingetreten.

Auch die NATO schliesst die Möglichkeit einer Institutionalisierung der Konferenz nicht aus. Ohne ihre Vorstellungen in dieser Hinsicht zu präzisieren, spricht sie in ihrem jüngsten Römer Mai-Kommuniqué von der "Einberufung einer Konferenz oder einer R e i h e von Konferenzen über die europäische Sicherheit und Zusammenarbeit".

Eine Alternative zu einer festen Konferenzorganisation wäre die Schaffung eines Sekretariats, das bei periodischer Wiederholung der Konferenz das jeweils nächste Treffen organisatorisch vorbereiten, jedoch keine materiellen Punkte behandeln würde. Bei dieser Lösung stellt sich die Frage, ob in diesem Gremium die Gesamtzahl der interessierten Länder oder nur eine Auswahl von ihnen vertreten wäre; in letzterem Falle böte etwa eine Beschränkung der Mitglieder nach dem Troikaverfahren alle Nachteile eines Vorgehens nach Blöcken. Hinzu kommt die Frage nach dem Aufgabenkreis eines solchen Konferenzbüros. Möglich wäre, dass es nur mit Vorbereitungsarbeiten auf politischem Gebiet betraut würde, weil der wirtschaftliche und der militärische Bereich anderen Organisationen, z.B. der Europäischen Wirtschaftskommission und der Genfer Abrüstungskonferenz, übertragen würden.

Die Aussichten auf eine Institutionalisierung der Konferenz in dieser oder in jener Form hängen ohne Zweifel vom Erfolg des ersten Treffens ab. Massgebend für die Schweiz wird es sein, dass alle interessierten Länder die Bildung einer solchen Einrichtung befürworten. Die Schweiz wird einem solchen Unternehmen zustimmen können, wenn ihre Teilnahme mit ihrer Neutralitätspolitik vereinbar ist. Unter dieser Voraussetzung wäre ihr Mitwirken deshalb angezeigt, weil sie ihre eigenen Interessen von allem Anfang an zu vertreten in der Lage wäre. Für schweizerische Initiativen zu diesem Thema besteht im gegenwärtigen Zeitpunkt keine Veranlassung. Bei der künftigen Erörterung dieses Diskussionspunktes wird die Schweiz namentlich der Frage ihre Aufmerksamkeit widmen, an welchem Ort sich eine ständige Konferenzeinrichtung niederlassen würde. Auch unter diesem Aspekt verdient die Rolle der Schweiz als Gastgeberland betrachtet zu werden (vgl. S. 63 f.).

1) Vermittlungsaktionen der Schweiz

Neuerdings stellt sich auch die Frage, ob die Schweiz zugunsten der Verwirklichung des Konferenzprojekts für bestimmte Vermittlungsaktionen ihre Dienste zur Verfügung stellen könnte. In diesem Sinne äusserten sich im Hinblick auf die vorgeschlagene multilaterale Vorbereitungsphase die belgischen Gesprächspartner von Botschafter Micheli, als der Generalsekretär des EPD Anfang Juni zu einem Meinungsaustausch in Brüssel weilte, wo er auch Gelegenheit zu einem Gespräch mit Aussenminister Harmel hatte. Es blieb jedoch dabei vorerst bei blossen Andeutungen, die von belgischer Seite präzisiert werden sollen.

Tatsächlich bleiben zu viele Fragen offen, als dass es möglich wäre, sich über Art, Durchführung und Zielsetzung dieser exploratorischen Vorgespräche ein klares Bild zu machen. Und noch weniger steht fest, welches das Mandat wäre, das einem bestimmten Land von den künftigen Konferenzteilnehmern übertragen würde, um diese Kontakte zu organisieren.

Von den Ländern, die sich bereits darüber äusserten, sind sich Belgien und Grossbritannien darin einig, dass diese Kontakte keine Vorkonferenz im Sinne des rumänischen Vorschlags darstellen sollen (S.47). In belgischer Sicht würde es sich um formlose Gespräche handeln, die

auf Botschafterebene in einem neutralen Land, vorzugsweise in der Schweiz, durchzuführen wären. London, das zur Zeit der Regierung Wilson grossen Wert auf die Bildung eines "standing committees" legte, sah damals in diesem Gremium eine Art von "clearing house". Aus der Zusammensetzung dieses Organs ergäbe sich nach britischer Auffassung wohl auch der Ort, wo es tagen würde: auf Botschafterebene käme hierfür in erster Linie Helsinki in Frage, auf höherer Ebene dagegen eher Genf.

Wie der Aussenminister von Luxemburg anlässlich seines Berner Besuchs vom 17. Juni 1970 erklärte, ginge es darum, dass diese multilateralen Kontakte durch die Initiative eines neutralen Staates ermöglicht würden, weil weder die NATO noch der Warschauer Pakt, noch einzelne Mitglieder dieser beiden Bündnisse aus taktisch-politischen Gründen hiezu imstande seien, ohne auf die Ablehnung der Gegenpartei zu stossen. In luxemburgischer Sicht müssten diese exploratorischen Gespräche auf Botschafterebene deshalb unverbindlichen und zwangslosen Charakter (keine Tagesordnung) haben und ohne jede Publizität (keine Kommuniqués) durchgeführt werden, weil nur unter diesen Voraussetzungen vermieden werde, dass Vorbedingungen und festgelegte Meinungen über die Traktandenliste der vorgeschlagenen Sicherheitskonferenz die multilaterale Phase der Konferenzvorbereitung verhinderten.

Bestehen unter den NATO-Mitgliedern schon über die Organisation dieser exploratorischen Kontakte noch keine übereinstimmenden Ansichten, so gilt dies - wie wir von westdeutscher Seite wissen - auch in bezug auf die Rolle, welche einer der neutralen Staaten dabei übernehmen könnte. Von den Neutralen selbst hat sich bekanntlich Finnland im Interesse der Konferenzvorbereitung bereits aktiv eingeschaltet. Sowohl Schweden wie namentlich Oesterreich haben in jüngster Zeit zu verstehen gegeben, dass sie ihrerseits bereit sind, ihre Dienste zur Verfügung zu stellen.

Beim gegenwärtigen Stand der Dinge erscheint es nicht angezeigt, dass sich die Schweiz in dieser Sache an einem Wettlauf um die Gunst der künftigen Konferenzteilnehmer beteiligt; dies um so weniger, als zurzeit noch keinerlei Anzeichen dafür gegeben sind, dass die ver-

schiedenen Parteien sich über das Prozedere auf dem Weg zur Konferenz zu einigen vermögen. So sehr die UdSSR eine positive Haltung der Neutralen gegenüber den östlichen Vorschlägen zu schätzen weiss, so schnell ist sie bereit, jede Stellungnahme derselben Staaten gegenüber den NATO-Vorschlägen, die nicht negativ ist, als Schrittmacherdienste zugunsten des Atlantikpakts herabzuwürdigen.

Um sich für alle Fälle einem Mandat, das von allen interessierten Parteien gleichermassen getragen würde, nicht im vorneherein zu verschliessen, erachtete es der Bundesrat als notwendig, den Anlass seiner Beantwortung der beiden Interpellationen Renschler und Hefti dazu zu benützen, um auch im Hinblick auf die vorgeschlagene Konferenz an seine traditionelle Disponibilität zu erinnern (vgl. S. 63). Die Schweiz ist grundsätzlich bereit, jene Dienste zu leisten, die von ihr erwartet werden können (vgl. zu diesem Abschnitt auch Kap. VI).

5. Zusammenarbeit mit anderen Neutralen

Das bisherige offizielle Verhalten der neutralen Länder in Europa stimmt, wenn von der finnischen Variante und von gewissen Aspekten des angekündigten österreichischen Memorandums abgesehen wird, in den wesentlichen Punkten miteinander überein. Ob sich daraus Ansatzpunkte zu einer Zusammenarbeit dieser Staaten während der Vorbereitung und Durchführung einer Europäischen Sicherheitskonferenz ergeben, kann beim gegenwärtigen Stand der Dinge nicht beurteilt werden.

An sich ist in schweizerischer Sicht eine Zusammenarbeit unter Neutralen zu begrüessen; in grösserem Zusammenhang nämlich hängt die Achtung der Neutralität ab von der Anzahl und namentlich von der Qualität der Neutralen.

Jedoch sind heute diese Staaten wohl zu schwach und ihre Interessen zu verschieden, als dass sich ihr Zusammengehen ohne weiteres bewerkstelligen und auch tatsächlich auswirken könnte. So ist denn schweizerischerseits eher Zurückhaltung geboten, vor allem etwa auch gegenüber Vorschlägen wie jenem, den Oesterreich auf militärpolitischem Gebiet zu unterstützen gedenkt (vgl. S. 59) und dem beizupflichten die Schweiz nicht in der Lage ist (vgl. S. 72).

Diese Ueberlegungen schliessen nicht aus, dass sich von Fall zu Fall gemeinsame Interessen zeigen, die auch gemeinsam zu vertreten wären, so etwa auf dem Gebiete der Schiedsgerichtsbarkeit. Sollte dies der Fall sein, so könnten sich gegebenenfalls bereits vor der Konferenz entsprechende Kontakte als nützlich erweisen, um auf diese Weise die jeweiligen Standpunkte gegenseitig abzuklären.

6. Präsenz der Schweiz, Neutralitätspolitik

Die Teilnahme der Schweiz an einer Europäischen Sicherheitskonferenz bedeutet an sich noch keine Bejahung der Zielsetzungen der beteiligten Staaten. Hauptgrund für ihre Beteiligung ist die Tatsache, dass die Schweiz als Land mitten in Europa Interesse an einer Konferenz hat, die es sich zum Ziele setzt, Probleme zu erörtern und zu regeln, bei denen es um die Zukunft unseres Kontinents geht. Ihr aktives Mitwirken drängt sich auf, wenn die Schweiz zu eigenen Initiativen entschlossen ist.

Die aufgestellten allgemeinen Richtlinien (S. 65 f.) hindern die Schweiz nicht daran, in Uebereinstimmung mit ihrer Neutralitätspolitik auch an einer Europäischen Sicherheitskonferenz eine positive Rolle zu spielen; dabei ist allerdings neben ihren eigenen Interessen das Gesamtinteresse Europas massgebend, keinesfalls sind es aber bestimmte Sonderinteressen eines einzelnen Staates und einer gewissen Staaten-Gruppe, welche die neutralen Länder lediglich zu einem Vorfeld ihres Machtbereichs (S. 55 f.), bestenfalls zu einem politischen Niemandsland machen wollen.

Es ist das Ziel aktiver schweizerischer Aussenpolitik, an der Erhaltung und Festigung des Friedens in der Welt mitzuwirken. Die Neutralität, von der sich unser Land dabei leiten lässt, bestimmt den selbstfestgelegten notwendigen Rahmen, in dem sich die Schweiz im Bemühen um Frieden, Sicherheit und internationale Zusammenarbeit gerade in Europa mit vielen Ländern solidarisch weiss.

Ein gesicherter Friede muss allen europäischen Staaten aussenpolitische Bewegungsfreiheit und staatliche Unabhängigkeit gewährleisten; sie werden sonst, wie bis anhin, auch in Zukunft freiwilligen

und unfreiwilligen Schutz in feindlichen Militärbündnissen finden oder - wie die Schweiz - die Verteidigung ihrer Interessen in eigener Anstrengung sichern.

Die alternativlose Entspannungspolitik darf nicht zu Vorleistungen der einen Seite ohne Gegenleistungen der anderen Seite führen. Das bestehende Kräftegleichgewicht geriete sonst in Gefahr, der sich die Schweiz kaum zu entziehen vermöchte. Es kann aber nur im Interesse auch unseres Landes liegen, sollten die verantwortlichen Regierungen in Ost und West tatsächlich bereit sein, in gemeinsamer Abwägung ihrer Ziele für eine friedliche Sicherheit und für einen sicheren Frieden in Europa die ersten Schritte zu erproben.

IX. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Richtlinien

A.

Vorgeschichte, Wesen und Tragweite des Projekts einer Europäischen Sicherheitskonferenz sowie die Haltung der Schweiz lassen sich beim gegenwärtigen Stand der Dinge wie folgt zusammenfassen:

1. Zur Diskussion steht das Konferenzprojekt aufgrund einer Initiative des Warschauer Pakts, der eine schon in den fünfziger Jahren wiederholt ohne Erfolg lancierte Idee der Sowjetunion im Jahre 1966 in Bukarest wiederaufnahm, sie Mitte März 1969 in Budapest in abgeänderter Form bekräftigte und Ende Oktober desselben Jahres in Prag mit den beiden Traktandenvorschlägen über Gewaltverzicht und Zusammenarbeit konkretisierte; aufgrund des Echos, das diese Vorstösse im Westen fanden, erweiterte das östliche Bündnis am 22. Juni 1970 anlässlich eines zweiten Budapester Treffens seine Vorschläge auf dem Gebiete der Zusammenarbeit (kulturelle Beziehungen, Umweltprobleme), im militärischen Bereiche (Reduktion der ausländischen Truppen) und im Hinblick auf eine mögliche Institutionalisierung der Konferenz. Ausführlich äusserte sich die NATO zu diesem Konferenzvorschlag zuletzt an ihrer Römer Tagung vom 27. Mai 1970.

2. Die Beweggründe für die Budapester Neuauflage der östlichen Konferenzidee in einer gegenüber früher weniger aggressiven Form - die Intervention der UdSSR und der Mehrzahl ihrer Verbündeten in der CSSR war damals noch kein Jahr alt - sind zunächst darin zu suchen, dass der Kreml mit einer propagandistischen Entspannungsoffensive Regierungen und öffentliche Meinung in Europa von seiner militärischen Aktion und der nachfolgenden Konsolidierung seiner Macht im sowjetischen Hegemoniebereich ablenken wollte. Eine Beruhigung der europäischen Front muss der Sowjetunion umso gelegener kommen, als ihr Konflikt mit China über kurz oder lang keine verlässliche Beilegung verspricht.

Ein weiteres Hauptmotiv des östlichen Konferenzvorschlags ist im Interesse der Sowjetunion zu sehen, keinem westlichen Bündnis gegenüberzustehen, in dem die Meinungsverschiedenheiten der einzelnen

Partner hinter jenem Willen zur Einheit zurückbleiben, der während des Kalten Kriegs vorherrschte und welcher in der Ernüchterung nach dem tschechoslowakischen 21. August wieder auflebte. Einzelne NATO-Partner sollen isoliert werden: die Bundesrepublik in ihrer Zwangslage, 25 Jahre nach Kriegsende mit dem Osten endlich einen tragbaren modus vivendi zu finden; Frankreich in seinem nationalen Unabhängigkeitsstreben nach-gaullistischer Prägung; die Vereinigten Staaten in ihrer besonderen Situation als Supermacht, in der sich gegenüber der sowjetischen Supermacht die Grenzen zwischen Komplizenschaft und Feindverhältnis keineswegs säuberlich ziehen lassen; schliesslich die westeuropäischen Länder in ihrem Bestreben, einen grossen Markt zu schaffen, und namentlich die Mitglieder der EWG, die ihrer Gemeinschaft auch politisches Profil geben wollen.

Als Hauptziel der sowjetischen Bemühungen um eine Europäische Sicherheitskonferenz offenbart sich die definitive Festlegung des status quo, den der Ausgang des letzten Weltkonflikts in Europa geschaffen hat und dessen völkerrechtliche Anerkennung der Kreml fordert.

3. Wenn das östliche Konferenzprojekt im Westen auf keine grundsätzliche Opposition stiess, sondern im Gegenteil Interesse weckte, so ist der Hauptgrund in der Ueberzeugung zu suchen, dass namentlich die Entwicklung nuklearer Massenvernichtungsmittel und ihre drohende Verwendung keine Alternative zu den west-östlichen Entspannungsbemühungen zulassen. Dabei soll jedoch Entspannung kein Ersatz für Sicherheit sein, sondern ihre Ergänzung.

Auch im Streben der gegängelten Partner der Sowjetunion nach vermehrter Bewegungsfreiheit innerhalb des eigenen Lagers und zwischen den Blöcken sehen westliche Länder Grund genug, auf den Konferenzvorschlag einzugehen.

4. Vorausgesetzt wird in westlicher Sicht, dass die UdSSR vor einer Sicherheitskonferenz ihren festen Willen zur Entspannung unter Beweis stellt und ein Klima des Vertrauens schafft, nach Auffassung der NATO vor allem in Sachen Deutschland und Berlin sowie in den bilateralen SALT-Gesprächen mit den Vereinigten Staaten, ferner in der gegenwärtig-

gen bilateralen und in der für später vorgeschlagenen multilateralen Vorbereitungsphase auf dem Wege zur eigentlichen Konferenz.

5. Die Tagesordnung einer Europäischen Sicherheitskonferenz ist Gegenstand von west-östlichen Meinungsverschiedenheiten, die bis heute auf keinen gemeinsamen Nenner gebracht werden konnten.

Die Traktandenvorschläge des Warschauer Pakts bedürfen nach Auffassung der NATO der Ergänzung: der Gewaltverzicht müsste durch Prinzipien ergänzt werden, die in ihrer Gesamtheit eine Art von "code of conduct" bilden würden, der in Zukunft für die zwischenstaatlichen Beziehungen wegleitend wäre; und die vorgeschlagene Zusammenarbeit hätte allgemein einer grösseren Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen zu dienen. Der Gewaltverzicht müsste überdies - und es ist dies eine Hauptforderung des Atlantikpakts - dadurch erhärtet werden, dass die Mittel dieser Gewalt durch eine gegenseitige und ausgewogene Truppenverminderung der beiden Bündnisse beschränkt würden. Der östliche Vorschlag zugunsten einer Reduktion lediglich der ausländischen Streitkräfte in den europäischen Ländern bedeutet in westlicher Sicht weniger eine Konzession gegenüber dem NATO-Traktandum der Truppenverminderung als vielmehr den Versuch der UdSSR, damit ineins mit dem Gewaltverzichtsentwurf ihre alten Ziele zu verfolgen: Abbau der amerikanischen Präsenz in Europa und Lösung des Deutschlandproblems nach sowjetischem Muster.

6. Keine Einigung über die Tagesordnung ist bis heute deshalb zustande gekommen, weil sich die beiden Parteien in Ost und West gegenseitig beargwöhnen, in der Erörterung und der Verwirklichung ihrer Traktandenvorschläge lediglich das Mittel zu sehen, ihre Sonderinteressen durchzusetzen.

Der Prager Gewaltverzichtsentwurf verfolgt in westlicher Sicht das Ziel, den status quo in Europa zu verankern. Der Zusammenarbeitsvorschlag des Warschauer Pakts soll in erster Linie den westeuropäischen Ländern eine verlockende bilaterale Alternative zu ihrem wirtschaftlichen Zusammenschluss bieten und dem östlichen, namentlich dem sowjetischen Bedürfnis dienen, vom Westen für die Ueberwindung der eigenen Schwierigkeiten die notwendige Unterstützung zu erhalten.

Die Forderung der NATO nach konkreten Anhaltspunkten für den guten Willen Moskaus (Verhandlungen mit Bonn, Berlin-Gespräche, SALT) vor Einberufung der Konferenz und die Vorschläge des Atlantikpakts insbesondere im militärischen Bereiche sind dagegen in sowjetischer Sicht lediglich Vorwände, um die Abhaltung der Konferenz zu vereiteln.

7. Die eigentliche Problematik des Konferenzprojekts besteht darin, dass es zwar in dieser oder jener Version keine Gesamtregelung der europäischen Probleme, keine Friedensordnung, in deren Mittelpunkt die deutsche Frage gelöst wäre, vorsieht, dass es aber zurzeit ebenfalls keine allgemeine Zustimmung darüber auf sich zu vereinigen vermag, welche Teillösungen sich vorerst aufdrängen. Auch eine Begrenzung der Traktandenliste stösst sich an den seit dem letzten Weltkrieg hängigen Friedensproblemen und dies im Grunde deshalb, weil Fragen der Zukunft unseres Kontinents geregelt werden sollen, ohne dass vorher jene der Vergangenheit entschieden worden wären.

8. Seine Vorschläge begründet der Osten damit, dass zunächst mit einer Teilregelung der hängigen Probleme überhaupt erst einmal begonnen und dass dieser Anfang mit der Lösung von leichteren Fragen gemacht werden muss. Unklar ist jedoch, ob durch eine Annahme gerade der östlichen Entwürfe die für später vorgesehene Regelung auch der schwierigen Fragen nicht eher zu ihrem Nachteil präjudiziert als zu ihrem Vorteil vorbereitet wird. Dasselbe Misstrauen leitet im übrigen die UdSSR in bezug auf die Traktandenliste der NATO, weil der Kreml darin das subversive Vorhaben der westlichen Allianz sieht, seinen Hegemoniebereich zu gefährden, den er mit militärischen Mitteln dominiert und mit dem Sonderrecht des proletarisch-sozialistischen Internationalismus rechtfertigt.

9. Wenn nun in Ost und West bei aller Gegensätzlichkeit der entsprechenden Vorschläge grundsätzlich blosse Teillösungen ins Auge gefasst werden, so scheinen beide Seiten auch die Möglichkeit nicht auszuschliessen, dass nicht nur ein einziges Treffen, sondern eine Reihe von Konferenzen vorgesehen werden muss. Ueber die Institutionalisierung der Konferenz, die damit zur Debatte steht, teilen sich allerdings wiederum die Auffassungen der interessierten Parteien.

In Frage kämen, soweit dies aufgrund der bisherigen Diskussion festgestellt werden kann, Lösungen, die von einer Regelung nach Kapitel VIII der UNO-Charta (Regionalabkommen) bis zur Bildung eines ständigen Sekretariats, das sich zwischen den Konferenzen lediglich mit administrativen Aufgaben zu befassen hätte, reichen. Unklar sind deshalb noch Organisationsform, Zusammensetzung, Aufgabengebiet und Kompetenzbereich einer solchen Institution.

10. Mehr noch als die Konferenz selbst und ihre Tagesordnung steht heute ihre Vorbereitung im Vordergrund des Interesses. Auch hier fehlt es weniger an einer Vielzahl von Vorschlägen als an der Uebereinstimmung der Auffassungen.

Die NATO-Mitglieder schlagen als Fortsetzung der bilateralen Erkundungsgespräche vorerst unverbindliche und zwangslose multilaterale Kontakte unter Ausschluss der Öffentlichkeit vor (keine Tagesordnung, keine Kommuniqués), ein Vorschlag, über dessen Verwirklichung im westlichen Lager selbst keine präzisen Vorstellungen zu bestehen scheinen. Auch der Warschauer Pakt schliesst in seinem jüngsten Budapester Memorandum neben den bilateralen ebenfalls multilaterale Vorbereitungskontakte nicht aus, enthält sich jedoch eines Vorschlags über die Art ihrer Verwirklichung.

11. Eine Aktivität der Neutralen zugunsten der Verwirklichung des Konferenzprojekts wird sowohl von östlicher wie von westlicher Seite befürwortet. Der Kreml sieht die positive Rolle dieser Länder jedoch weniger in ihrer Aufgabe eines unabhängigen Maklers als in ihrem Beitrag, das aussenpolitische Vorfeld der Sowjetunion zu erweitern und das westliche Lager zu schwächen. Einzelne NATO-Mitglieder vertreten - ohne ihre Vorstellungen bis heute präzisiert zu haben - die Auffassung, dass nur ein neutrales Land mit einer eigenen Initiative die gegenwärtige Diskussion über die Konferenzvorbereitung aus ihrer Sackgasse herauszuleiten vermöchte.

12. Von den Neutralen zeigt sich Finnland mit seinem Vorschlag, die Europäische Sicherheitskonferenz in Helsinki abzuhalten, und mit den Sondierungsgesprächen Sonderbotschafter Enckells im Interesse der Konferenzvorbereitung aktiv. Schweden und namentlich Oesterreich

sind neuerdings aus ihrer bisher beobachteten Reserve herausgetreten und haben zu verstehen gegeben, dass sie ebenfalls bereit sind, für die Verwirklichung des Konferenzprojekts das Ihre beizutragen. Oesterreich beabsichtigt, demnächst in einem Memorandum sein aktives Interesse an der Konferenz zu bekunden und wird dabei unter anderem die Aufnahme des militärpolitischen Traktandums der Truppenverminderung befürworten.

Diese Staaten lassen sich ausser von ihren eigenen Interessen auch von der Sorge leiten, nicht als Neutrale dieses oder jenes Blocks angesehen zu werden, was ihnen im west-östlichen Spannungsfeld keineswegs leicht fällt. Ob sich im vorliegenden Fall ein Anstoss zu einer Zusammenarbeit der neutralen Länder ergeben könnte, ist zurzeit nicht auszumachen.

13. Die Schweiz hat ihr grundsätzliches Interesse an einer Europäischen Sicherheitskonferenz bekundet. Zum Budapester Appell und zum finnischen Konferenzort-Vorschlag hat der Bundesrat seine Stellungnahme vor bald einem Jahr festgelegt. Darüber wurde am 24. Juli 1969 eine Pressemitteilung veröffentlicht. Er hat ferner Wesen und Tragweite des Konferenzprojekts in seinen beiden Antworten auf die Interpellationen von Nationalrat Renschler und Ständerat Hefti am 15. und 23. Juni 1970 gewürdigt und die schweizerische Haltung präzisiert.

14. Der Bundesrat anerkennt das Interesse, welches an einer Sicherheitskonferenz für den Fall besteht, dass daran auch die aussereuropäischen Mächte teilnehmen, die an der Sicherheit Europas mitbeteiligt sind (USA, Kanada), und dass diese Konferenz sorgfältig vorbereitet wird. Zudem versteht sich die mögliche Beteiligung der Schweiz an der Erörterung von europäischen Sicherheitsfragen nur im Rahmen ihrer Neutralitätspolitik und in Berücksichtigung der Tatsache, dass unser Land nicht in den Zweiten Weltkrieg verwickelt war. Wohlwollen kennzeichnet schliesslich die Haltung des Bundesrats gegenüber dem finnischen Vorschlag, die Konferenz nach Helsinki einzuberufen.

15. Darüber hinaus hat der Bundesrat in seinen Antworten auf die beiden erwähnten Interpellationen aufgrund der Ueberlegungen der Arbeitsgruppe einige Leitideen umrissen, die er für den Fall zu

verfolgen gedenkt, dass das vorgeschlagene Treffen tatsächlich stattfindet: Vorrang des Rechts in den internationalen Beziehungen; Präzisierung des Gewaltverzichtsprinzips; Förderung der friedlichen Beilegung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten; Entwicklung der Zusammenarbeit namentlich im Bereiche des Tourismus und im Interesse einer grösseren Freizügigkeit für Menschen und Ideen.

16. Schliesslich hat der Bundesrat zwar festgestellt, welche Bedeutung die Mitglieder des Atlantikpakts der Frage einer gegenseitigen und ausgewogenen Truppenverminderung der beiden Bündnisse beimessen; er hat sich jedoch deshalb einer Stellungnahme enthalten, weil eine solche - zu einem Hauptproblem des west-östlichen Gegensatzes und dazu noch zu einem militärpolitischen - der schweizerischen Neutralitätspolitik widerspräche. In schweizerischer Sicht würden Abrüstungsmassnahmen eine politische Stabilisierung in Europa nur dann gewährleisten, wenn sie das bestehende Mächtegleichgewicht nicht veränderten.

17. Die Schweiz ist nach wie vor an einem europäischen System interessiert, in dem die Gewichte so verteilt sind, dass ihre Unabhängigkeit möglichst wenig eingeschränkt und ihre Neutralität optimal gewahrt wird. Eine Bestätigung des status quo liegt unter den gegenwärtigen Umständen in einem gewissen Sinne auch im schweizerischen Interesse. Dabei darf jedoch unser Land nicht übersehen, dass angesichts der aktuellen und latenten politischen Kräfte in Europa (Deutschland-Frage, Satelliten der UdSSR) auf lange Sicht eine Evolution vom status quo weg als möglich erscheint. Die Schweiz hat jedenfalls keine Stellung zu nehmen zu Fragen, die gerade im Hinblick auf eine Anerkennung des status quo in Europa etwa mit dem Prager Gewaltverzichtsentswurf verknüpft werden.

18. Hingegen ist die Frage einer sehr sorgfältigen Prüfung wert, ob eine Europäische Sicherheitskonferenz, die unter besonders günstigen Umständen stattfände, eine Gelegenheit für eine Anerkennung der schweizerischen Neutralität böte, wenn hiefür bestimmte Voraussetzungen gegeben wären.

19. Im Hinblick auf die Vorbereitung, die Durchführung und auf eine mögliche Institutionalisierung der Konferenz ist die Schweiz bereit, die Dienste zur Verfügung zu stellen, die von ihr verlangt werden können. Der Bundesrat hat denn auch im Parlament Wert darauf

gelegt, an die Disponibilität der Schweiz auch in diesem Falle zu erinnern. Es entspricht dies der traditionellen Rolle der Schweiz in der Welt, namentlich auch als Gastgeberland internationaler Konferenzen.

B.

Es ergeben sich im gegenwärtigen Zeitpunkt folgende Schlussfolgerungen:

1. Das grundsätzliche Interesse, welches das Konferenzprojekt gefunden hat, führte bis heute zu keiner Einigung der verschiedenen Parteien und einzelnen Regierungen darüber, worin der beste Weg bestünde, es auch zu verwirklichen. Einvernehmen herrscht weder über die Vorbereitung einer Europäischen Sicherheitskonferenz noch über deren Tagesordnung. Von den beiden Supermächten scheint die Sowjetunion heute die Konferenzidee mit weniger Beflissenheit zu fördern, als dies früher der Fall war; die Vereinigten Staaten zeigen nach wie vor grosse Zurückhaltung. Mit einer Einberufung der Konferenz ist unter den gegebenen Umständen in nächster Zukunft kaum zu rechnen.
2. Bestenfalls scheint zurzeit die Aussicht zu bestehen, dass die vielfältigen bilateralen Kontakte in einer Art und Weise, die noch von allen interessierten Parteien zu akzeptieren wäre, in multilaterale exploratorische Gespräche übergeleitet werden. Ob dabei einer der neutralen Staaten hierfür eine ihm angemessene Rolle zu übernehmen vermag, ist eine Frage, die auch die Aufmerksamkeit der Schweiz verdient.
3. Illusionsloses Interesse kennzeichnet die Haltung der Schweiz. In Berücksichtigung der aufgestellten Richtlinien kann unser Land auch im Hinblick auf die vorgeschlagene Konferenz eine positive Rolle spielen, die mit seiner Neutralitätspolitik in Einklang steht.

Als vordringliches Anliegen stellt sich zunächst die Aufgabe, die bilateralen Kontakte weiterzupflegen und gegebenenfalls zu intensivieren, um auf diese Weise die Vorstellungen der einzelnen Regierungen des nähern zu erkunden, die schweizerische Haltung zu präzisieren und in Erfahrung zu bringen, welches die Rolle wäre, die unser Land zugunsten der vorgeschlagenen Konferenz im allein massgebenden Interesse Gesamteuropas übernehmen könnte.

C.

Die Schweiz sollte sich, soweit das im gegenwärtigen Zeitpunkt vorausgesehen werden kann, an folgende Richtlinien halten:

I.

In der Vorbereitungsphase der Konferenz wäre unsererseits keine Initiative zu ergreifen, sofern nicht Aussichten bestehen, dass eine solche von allen Staaten begrüsst und schweizerische Vorschläge angenommen würden. Wir müssen vermeiden, von einer Partei zur Leistung von Vorspanndiensten vorgeschoben zu werden.

Es genügt gegenwärtig, wie das bereits geschehen ist, unsere Disponibilität in Erinnerung zu halten.

II.

Die Schweiz könnte sich auch mit mehreren europäischen Konferenzen oder der Errichtung eines permanenten Organismus einverstanden erklären. Sofern eine ständige Institution geschaffen wird, wäre auf eine klare Umschreibung ihrer Aufträge und auf eine angemessene Vertretung aller Gruppierungen zu achten (wobei Blockbildungen zu vermeiden wären).

III.

Sollten eine oder mehrere Konferenzen über die europäische Sicherheit zustande kommen, so wäre unsere Haltung folgendermassen zu umschreiben:

- 1) Die Schweiz sollte an der Konferenz teilnehmen, sofern die europäischen Staaten und die für die Sicherheit Europas massgebenden USA und Kanada sich beteiligen. Dies um unsere Präsenz und unser Interesse an der Entwicklung Europas zu unterstreichen und um nötigenfalls besondere schweizerische Interessen wahren zu können.
- 2) Die Schweiz hätte im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine aktive Rolle auf der Konferenz zu spielen. Neben eigenen Vorschlägen würde

ihre Aufgabe darin liegen, zwischen entgegengesetzten Standpunkten zu vermitteln und tragbare Kompromisse anzustreben.

- 3) Als eigene Vorschläge kämen in Betracht:
- a. Präzisierung der Grundsätze des Gewaltverzichts und des Interventionsverbots, so dass hier keine Lücken mehr bestehen.
 - b. Friedliches Verfahren zur Streiterledigung und zur Lösung von Problemen. Rechtsstreitigkeiten sollten obligatorisch der Schiedsgerichtsbarkeit oder der Gerichtsbarkeit unterstellt werden.
 - c. Freiheit des Austausches von Informationen und der Kontakte unter den Individuen aller Staaten, vor allem durch die Freiheit des Reiseverkehrs.
- 4) Die Förderung der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit ist zu unterstützen. Dabei wäre das Schwergewicht auf die Heranziehung anderer internationaler Organisationen zu legen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, sowie die praktische Bedeutung bilateraler Regelungen zu betonen.
- 5) Aus Ueberlegungen der Neutralitätspolitik haben wir einseitige Stellungnahmen zu Gunsten eines Blocks zu vermeiden. Das hindert uns nicht, Vorschläge anderer Staaten zu unterstützen, sofern sie uns als vernünftig und richtig erscheinen.

Die Neutralitätspolitik verlangt, dass wir uns nicht zur Regelung von aus dem Zweiten Weltkrieg herrührenden Problemen äussern, die in einem Friedensvertrag hätten gelöst werden müssen (vor allem die Deutschland-Frage).

Aus dem gleichen Grunde haben wir uns einer Stellungnahme zu den Vorschlägen auf gegenseitige Truppenrückzüge und andere militärische Massnahmen zu enthalten. Dazu kommt, dass auf diesem Gebiet die kleinen Staaten, und unser Land insbesondere, keine Leistungen erbringen können.

- 100 -

6) Sollte sich die Gelegenheit als günstig erweisen, so wäre zu prüfen, ob die erneute Anerkennung der ständigen schweizerischen Neutralität vor allem durch die beiden Supermächte erwirkt werden könnte.

9 Beilagen:

- Bundesratsbeschluss vom 9. Juli 1969
- Pressemitteilung vom 24. Juli 1969
- Note der Schweizerischen Gesandtschaft vom 24. November 1954 an das sowjetische Aussenministerium
- Prager Erklärung des Warschauer Pakts vom 31. Oktober 1969
- Budapester Memorandum vom 22. Juni 1970
- Prager Gewaltverzichtsentwurf vom 31. Oktober 1969
- Tschechoslowakisch-sowjetischer Vertrag vom 6. Mai 1970
- Römer NATO-Erklärung über gegenseitige und ausgewogene Truppenverminderungen vom 27. Mai 1970
- Budapester Zusammenarbeitsentwurf vom 22. Juni 1970

Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz - BEILAGE 1

Der Bundesratsbeschluss vom 9. Juli 1969 hat folgenden Wortlaut:

1. de prendre acte de la proposition du Département politique datée du 25 juin 1969;
2. de charger le Département politique de faire connaître au gouvernement hongrois, dans la forme qui lui paraîtra appropriée
 - a) que la Suisse reconnaît l'intérêt d'une conférence sur la sécurité européenne si cette conférence est ouverte également aux puissances extra-européennes qui contribuent à la sécurité du continent et si elle est l'objet d'une préparation approfondie;
 - b) que sa participation éventuelle aux discussions concernant la sécurité européenne ne se conçoit que dans la ligne de sa politique de neutralité et compte tenu du fait qu'elle n'a pas pris part à la deuxième guerre mondiale;
3. de demander au Département politique de faire savoir à l'ambassade de Finlande qu'il considère avec faveur l'initiative de son gouvernement;
4. d'autoriser le Département politique à constituer, en cas de besoin et le moment venu, un groupe de travail destiné à clarifier les desiderata de la Suisse en matière de sécurité européenne."

Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz - BEILAGE 2

Die Pressemitteilung vom 24. Juli 1969 wurde wie folgt abgefasst:

"Le 17 mars 1969, les Etats membres du Pacte de Varsovie ont lancé de Budapest un appel visant à la réunion d'une conférence européenne de sécurité, appel communiqué officiellement au Département politique fédéral par l'Ambassadeur de la République Populaire Hongroise en Suisse.

Le Conseil fédéral a chargé le Département politique de faire savoir à ce diplomate que la Suisse reconnaît l'intérêt d'une telle conférence, car rien de ce qui concerne la paix en Europe ne peut la laisser indifférente.

Toutefois, cette conférence devrait être ouverte également aux puissances extra-européennes qui contribuent depuis la seconde guerre mondiale à la sécurité de l'Europe.

En outre, une telle conférence devrait faire l'objet d'une préparation approfondie avec le concours de tous les pays intéressés, préparation portant entre autres sur l'objectif à atteindre et sur l'ordre du jour.

Une participation éventuelle de la Suisse à une conférence concernant la sécurité européenne ne peut se concevoir que dans la ligne de sa politique de neutralité permanente et compte tenu du fait qu'elle n'a pas été impliquée dans le dernier conflit. Au surplus, la Suisse considère avec faveur l'initiative de la Finlande de se proposer comme pays-hôte d'une telle conférence, ce que le Département politique fait savoir à l'Ambassade de ce pays qui l'avait informé de cette offre."

Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz - BEILAGE 3

Die Note, welche die Schweizerische Gesandtschaft am 24. November 1954 dem sowjetischen Aussenministerium überreichte, hatte folgenden Inhalt:

"Le Conseil fédéral, gouvernement d'un pays profondément et traditionnellement attaché à la paix, ne peut que saluer toute initiative tendant à créer dans le monde, et en particulier en Europe, un régime de paix et de sécurité durable. La Confédération suisse s'est toujours efforcée et s'efforce encore aujourd'hui d'apporter sa contribution à la réalisation de ce but en restant attachée à un statut de neutralité permanente qui a été constamment respecté, et en pratiquant une politique strictement inspirée de cette neutralité. La Confédération ne pourrait adhérer à aucun système de sécurité collective incompatible avec ce statut et qui impliquerait sa participation à des mesures coercitives à l'égard d'un autre pays.

La note du Gouvernement soviétique soulève des questions qui constituent précisément une des causes, sinon la cause principale, de la tension et de l'insécurité actuelle. Il existe de profondes divergences entre les Etats intéressés sur la manière de les résoudre. Certaines de ces questions sont nées de la dernière guerre et de l'absence de traités de paix les réglant. Une autre a pour objet les méthodes et les moyens par lesquels la sécurité pourrait être assurée en Europe. Ici encore des vues opposées se manifestent. La Suisse souhaite ardemment que les difficultés auxquelles s'est heurté jusqu'à présent le règlement de ces problèmes, qui l'intéressent comme tous les autres pays européens, pourront être surmontées. Mais, demeurée à l'écart de la dernière guerre et des systèmes d'alliance déjà créés ou dont la formation est en cours, elle est d'avis qu'il appartient d'abord aux Gouvernements des pays qui ont la compétence de résoudre ces problèmes de les examiner et de les discuter entre eux de la manière qu'ils jugeront opportune. Le Conseil fédéral ne pense d'ailleurs pas que la participation de la Confédération à ces discussions puisse, au stade actuel, contribuer à la solution de ces problèmes. Il entend cependant ne pas se soustraire aux responsabilités qui incombent à tout Etat épris de paix. S'il estime ne pas pouvoir accepter l'invitation qui lui a été faite par la note du 13 novembre, il est prêt à examiner - soit lorsque les problèmes à la discussion desquels la Suisse ne peut prendre part auront trouvé une solution, soit si les pays directement intéressés à ces problèmes se mettent d'accord sur la convocation d'une conférence ayant pour objet la création d'un système de sécurité européenne - la participation de la Suisse à une conférence à laquelle seraient représentés l'ensemble des pays d'Europe, ainsi que la collaboration de la Suisse, dans les limites de sa neutralité permanente, à l'établissement d'un régime de paix et de sécurité internationales auquel adhéreraient tous les pays du continent."

Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz - BEILAGE 4

Déclaration adoptée à la Consultation
des Ministres des affaires étrangères
des Etats-membres du Traité de Varsovie

Les 30 et 31 octobre s'est déroulée à Prague une consultation entre les Ministres des affaires étrangères des Etats-membres du Traité de Varsovie à laquelle ont pris part:

Pour la République Populaire de Bulgarie - M.I. BACHEV,
 Pour la République Populaire Hongroise - M.K. ERDELYI (Vice-ministre),
 Pour la République Démocratique Allemande - M.O. WINZER,
 Pour la République Populaire de Pologne - M.S. JEDRYCHOWSKI,
 Pour la République Socialiste de Roumanie - M.C. MANESCOU,
 Pour l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques - M.A.A. GROMYKO,
 Pour la République Socialiste Tchécoslovaque - M.J. MARKO.

Les Gouvernements représentés à cette consultation ont souligné leur volonté et leur désir d'entreprendre individuellement et en coopération avec d'autres Etats des mesures nouvelles visant au relâchement de la tension, au raffermissement de la sécurité et à l'essor de la coopération pacifique en Europe. Ils confirment les stipulations de l'Appel de Budapest lancé par les Etats-membres du Traité de Varsovie à tous les pays européens le 17 mars 1969 et qui se sont avérées viables.

Les Ministres présents à la consultation ont consacré une attention toute particulière à la préparation de la convocation d'une conférence européenne sur la sécurité et la coopération en Europe. Ils ont noté avec satisfaction que le projet de réalisation de la conférence européenne avait suscité une réaction favorable auprès de la majorité des Etats européens. Ce projet est devenu l'objet d'un examen objectif et actif en Europe, des considérations concrètes portant sur les différentes questions reliées à la préparation de la conférence ont été exprimées à cette occasion, ce qui ouvre des possibilités réelles pour la réalisation de la conférence et pour l'établissement de la sécurité européenne grâce aux efforts conjugués et dans l'intérêt de tous les Etats et de toutes les nations de l'Europe.

L'initiative précieuse du Gouvernement finlandais en date du 5 mai 1969, qui s'est déclaré prêt à contribuer à la préparation et à la réalisation de la conférence européenne a suscité, elle aussi, un écho favorable. Tous les pays signataires de l'Appel de Budapest y ont répondu favorablement.

Les Ministres des affaires étrangères agissant d'ordre de leurs Gouvernements proposent de porter à l'ordre du jour de la conférence européenne les questions suivantes:

- 1) Garantie de la sécurité européenne et renonciation du recours à la force ou à la menace de la force dans les relations réciproques entre Etats européens.
- 2) Développement des relations commerciales, économiques, scientifiques et techniques sur une base d'égalité orientées vers le développement de la coopération politique entre Etats européens.

Les Etats socialistes signataires de la présente Déclaration sont fermement convaincus qu'un examen fécond de ces problèmes et un accord à leur sujet contribueraient au relâchement de la tension en Europe, au développement de la compréhension mutuelle, à l'essor de relations amicales et pacifiques entre les Etats, et de ce fait à la garantie de la sécurité d'intérêt vital pour toutes les nations européennes. Le succès de la conférence européenne serait un événement historique dans la vie de notre continent et dans la vie de tous les peuples du monde. Il ouvrirait la voie à un examen ultérieur d'autres problèmes aussi qui intéressent les Etats européens et dont la solution serait profitable au raffermissement de la paix en Europe, contribuerait au développement d'une coopération étendue mutuellement avantageuse entre tous les Etats européens ainsi qu'à la garantie d'une sécurité infaillible basée sur des principes collectifs et sur les efforts conjoints des Etats participant à la conférence européenne de l'Europe telle qu'elle s'est constituée et qu'elle existe aujourd'hui.

Les Gouvernements des pays participant à la présente consultation proposent dans le cadre de la préparation de la conférence européenne d'examiner ces considérations dans le courant de consultations bilatérales ou multilatérales entre les Etats intéressés. Ils restent disposés, bien entendu, à examiner toute autre proposition tendant à la préparation pratique et visant à garantir le succès de la conférence européenne.

Au nom de leurs Gouvernements les Ministres des affaires étrangères expriment la conviction, qu'en dépit de certaines difficultés encore non écartées, toutes les questions relatives à la préparation et à la réalisation de la conférence européenne, que ce soient des questions d'ordre du jour, d'échelle de participation ou de mode de convocation, pourront être résolues, s'il sera fait preuve en cette matière de bonne volonté et d'un désir sincère d'aboutir à la compréhension réciproque.

Les Gouvernements de la République Populaire de Bulgarie, de la République Populaire Hongroise, de la République Démocratique Allemande, de la République Populaire de Pologne, de la République Socialiste de Roumanie, de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et de la République Socialiste Tchèqueoslovaque s'adressent à tous les Etats européens pour que ceux-ci, dans l'intérêt de l'avenir pacifique de ce continent, déploient des efforts visant à une convocation plus rapide de la conférence européenne, celle-ci pourrait à leur avis avoir lieu à Helsinki, dans le courant du premier semestre de l'année 1970.

Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz - BEILAGE 5M E M O R A N D U M

Les gouvernements de la République Démocratique Allemande, de la République Populaire de Bulgarie, de la République Populaire Hongroise, de la République Populaire de Pologne, de la République Socialiste de Roumanie, de la République Socialiste de Tchécoslovaquie et de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques jugent nécessaire de porter à la connaissance des Etats intéressés leurs conceptions qui, de leur avis, correspondraient aux intérêts de la préparation et de la convocation de la Conférence paneuropéenne.

Ils constatent avec satisfaction qu'au cours des consultations et des échanges d'idées bilatéraux et multilatéraux, les points de vue des Etats intéressés se sont rapprochés dans nombre de questions importantes relatives à la Conférence paneuropéenne. Les résultats des consultations et des échanges d'idées montrent que les propositions faites en octobre 1969 à Prague ont créé une base permettant de faire avancer dans un avenir prochain la préparation de la Conférence paneuropéenne sur un plan pratique et adopter, en sus des négociations bilatérales, des formes multilatérales de la préparation de la Conférence paneuropéenne. Il est souhaitable que les Etats intéressés prennent part directement à toutes les phases de la préparation et de l'organisation de la Conférence paneuropéenne, aux formes qu'ils considèrent appropriées, y compris les rencontres préparatoires convenables des représentants de ces Etats.

La question de la participation à la Conférence a été élucidée: y pourront participer tous les Etats européens - y compris la R.D.A. et la R.F.A. sur un pied d'égalité entre elles et à égalité de droits avec les autres Etats européens - ainsi que les Etats-Unis et le Canada. Un accueil positif a été réservé à l'initiative du gouvernement de Finlande en vue de tenir la Conférence à Helsinki. Il se manifeste une compréhension pour l'idée que la convocation de la Conférence ne doit être liée à aucune condition préliminaire.

On est d'accord dans plusieurs pays que le succès de la première Conférence paneuropéenne - dont la préparation, l'organisation et le déroulement doivent être le résultat de la contribution de tous les Etats intéressés - préparerait la voie pour permettre à l'avenir d'examiner en commun d'autres problèmes européens, en particulier le problème de la création d'un système solide de la sécurité européenne et que, sous ce rapport, il serait utile d'organiser une série de Conférences paneuropéennes et de créer un organisme approprié de tous les pays intéressés chargés d'étudier les questions de la sécurité et de la coopération européennes.

La discussion de la substance des travaux et de l'ordre du jour de la Conférence paneuropéenne se poursuit. Les deux points de l'ordre du jour proposés à Prague correspondent aux intérêts de la sauvegarde de la sécurité et du développement de la coopération en Europe - ce sont des questions qui se prêtent à un accord

étendu. Ces propositions ne provoquent aucune objection de principe. En outre, une série d'Etats prennent position en faveur d'un élargissement de l'ordre du jour de la Conférence.

S'efforçant de pouvoir se mettre d'accord sur un ordre du jour de la Conférence paneuropéenne acceptable pour tous les Etats intéressés, les gouvernements de la République Démocratique Allemande, de la République Populaire de Bulgarie, de la République Populaire Hongroise, de la République Populaire de Pologne, de la République Socialiste de Roumanie, de la République Socialiste de Tchécoslovaquie et de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques proposent d'y inclure aussi la question

- de la création à la Conférence paneuropéenne d'un organisme chargé d'étudier les questions de la sécurité et de la coopération européennes.

Les gouvernements qui ont adopté ce Mémoire sont d'avis qu'une discussion de la question concernant la réduction des forces armées étrangères stationnées sur le territoire des Etats européens contribuerait à la détente européenne et à la sécurité de l'Europe. En vue de créer, dans le plus bref délai possible, les conditions les plus favorables pour la discussion à la Conférence paneuropéenne des questions y relatives, et afin que l'examen de la question concernant la réduction des forces armées étrangères soit profitable, il serait possible de discuter cette question au sein de l'organisme à créer à la Conférence paneuropéenne ou dans une autre forme acceptable pour les Etats intéressés.

En plus, ils sont d'avis que, dans le cadre du second point de l'ordre du jour proposé à Prague, il serait possible de discuter les questions du milieu humain et, ensuite, on pourrait ajouter à ce point les questions du développement des relations culturelles.

De cette manière, la Conférence paneuropéenne pourrait discuter les questions suivantes:

- la consolidation de la sécurité européenne et la renonciation à l'emploi ou à la menace de la force dans les relations mutuelles entre les Etats européens;

- l'élargissement des relations commerciales, économiques, scientifico-techniques et culturelles sur un pied d'égalité servant le développement d'une coopération politique entre les Etats européens;

- la création, à la Conférence paneuropéenne, d'un organisme chargé d'étudier les questions de la sécurité et de la coopération européennes.

Les gouvernements de la République Démocratique Allemande, de la République Populaire de Bulgarie, de la République Populaire Hongroise, de la République Populaire de Pologne, de la République Socialiste de Roumanie, de la République Socialiste de Tchécoslovaquie et de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques expriment leur

espoir que les propositions contenues dans le Mémorandum, et qui prennent en considération les opinions de beaucoup d'Etats intéressés, trouveront un accueil convenable de la part des gouvernements concernés. Ces propositions ont pour but, en particulier, de parvenir à un accord sur un ordre du jour acceptable pour tous les Etats intéressés et sur les méthodes de la préparation de la Conférence paneuropéenne qui pourra commencer déjà dans le plus proche avenir.

Les gouvernements qui ont lancé ce Mémorandum sont convaincus que la Conférence paneuropéenne qui se réunira grâce aux efforts conjugués de tous les Etats intéressés signifierait une contribution importante à la détente, à la consolidation de la sécurité et au développement de la coopération pacifique en Europe.

Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz - BEILAGE 6

Document concernant la renonciation au recours
à la force ou à l'emploi de la force dans les
relations réciproques entre Etats européens

(Projet)

Les Etats (suit l'énumération des Etats participants) réunis
à Helsinki à une Conférence européenne sur les problèmes de la
sécurité et de la coopération en Europe,

ont exposé dans le courant d'une discussion libre leurs opi-
nions sur les voies permettant d'aboutir à un relâchement de la
tension, au raffermissement de la paix et de la sécurité en Europe.

Les participants à la Conférence,

décidés à exclure la guerre une fois pour toutes de la vie
des peuples du continent européen, prenant en considération que
la situation en Europe a une importance primordiale pour le sort
de la paix du monde,

profondément conscients de ce que les Etats européens pour-
raient, en tout domaine de coopération pacifique, trouver la possi-
bilité de mesures nouvelles mutuellement avantageuses, que les
peuples ont la tâche de consolider leurs relations réciproques,
amicales et pacifiques et de développer sans relâche la coopération
et la compréhension entre tous les Etats européens sans distinction
de régime social et politique et quelle que soit leur position
vis-à-vis des problèmes internationaux existants,

partant du respect des principes de la souveraineté, de l'inté-
grité territoriale et de l'indépendance de tous les Etats de même
que du principe de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures,

se conformant aux principes de la Charte des Nations Unies,
notamment aux dispositions de l'Article 2 et du Chapitre VIII,

déclarent solennellement, au nom de leurs Etats et de leurs
peuples, de renoncer dans leurs relations réciproques à l'emploi
de la force ou à la menace de la force et de n'utiliser, pour le
règlement de tout différend ou litige entre eux, que des moyens
pacifiques,

déclarent reconnaître et respecter sans condition l'intégrité
territoriale de tous les Etats européens et leurs frontières exis-
tantes.

Ces déclarations n'affectent en rien les engagements assumés
par les Etats participant à la Conférence européenne en vertu
d'Accords et de Traités bilatéraux ou multilatéraux en vigueur.

Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz - BEILAGE 7

Im Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe zwischen der CSSR und UdSSR vom 6. Mai 1970 heisst es in der Präambel u.a.:

"Sie (die hohen Vertragspartner) sind zutiefst überzeugt, dass die unverbrüchliche Freundschaft zwischen der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, die im gemeinsamen Kampf gegen den Faschismus besiegelt und in den Jahren des Aufbaus des Sozialismus und Kommunismus weiter vertieft wurde, sowie die brüderliche gegenseitige Hilfe und allseitige Zusammenarbeit, die sich auf die Lehre des Marxismus-Leninismus und die unerschütterlichen Prinzipien des sozialistischen Internationalismus stützt, den Lebensinteressen der Völker beider Länder und der gesamten sozialistischen Gemeinschaft entsprechen."

Artikel 5 dieses Vertrags lautet:

"Die hohen Vertragspartner verleihen ihrem unerschütterlichen und entschlossenen Willen Ausdruck, den Aufbau des Sozialismus und Kommunismus fortzusetzen. Hierbei werden sie die zum Schutz der sozialistischen Errungenschaften des Volkes, der Sicherheit und Unabhängigkeit beider Länder nötigen Massnahmen treffen, die Entfaltung allseitiger Beziehungen zwischen den Staaten der sozialistischen Gemeinschaft anstreben und im Geiste der Festigung ihrer Einheit, Freundschaft und Brüderlichkeit handeln."

Quelle: "Prager Volkszeitung" vom 15. Mai 1970.

Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz - BEILAGE 8Déclaration sur les réductions mutuelles
et équilibrées de forces

1. Réunis à Rome le 26 et 27 mai 1970, les Ministres des Pays participants au programme de défense intégrée de l'Alliance Atlantique rappellent et réaffirment les engagements de leurs nations de poursuivre une politique orientée vers la réduction de tensions dans le cadre de leur constante recherche d'une paix juste et durable. Ils rappellent en particulier l'appel qu'ils avaient adressé précédemment à l'Union soviétique et aux autres Pays de l'Europe de l'Est pour qu'ils se joignent à leurs efforts visant à étudier la possibilité de parvenir à des réductions mutuelles et équilibrées de forces.
2. L'objectif de ces travaux entrepris par leurs représentants a été l'élaboration d'une base réaliste en vue d'une exploration active et à bref délai entre les parties intéressées tout en cherchant à établir de cette façon si cette base peut servir de point de départ à des négociations fructueuses. De telles conversations exploratoires aideraient les parties intéressées à déterminer en détail les critères et les objectifs en vue des négociations de fond qui devraient suivre, en temps utile, dans une enceinte à déterminer. Elles fourniraient également confiance entre l'Est et l'Ouest.
3. Les ministres invitent les pays intéressés à tenir des conversations exploratoires sur les réductions mutuelles et équilibrées en Europe en se référant spécialement à la région centrale. Ils se sont mis d'accord pour que, au cours de telles conversations, les alliés avancent les considérations suivantes:
 - a) Les réductions mutuelles de forces devraient être compatibles avec les intérêts vitaux de la sécurité de l'alliance et ne devraient pas entraîner des désavantages militaires pour l'une ou l'autre partie compte tenu des différences provenant de considérations géographiques ou autres.
 - b) Les réductions devraient s'établir sur une base de réciprocité et être échelonnées et équilibrées quant à leur ampleur et à leur rythme.
 - c) Les réductions devraient comprendre des forces stationnées et autochtones et leurs systèmes d'armes dans la zone concernée.
 - d) Une vérification et des contrôles appropriés sont nécessaires pour assurer le respect des accords concernant les réductions mutuelles et équilibrées de forces.

4. Les Ministres ont demandé à titre de première mesure au Ministre des affaires étrangères de l'Italie de transmettre cette déclaration en leur nom par la voie diplomatique à toutes les autres parties intéressées, y compris les gouvernements neutres et non alignés. Ils ont en outre décidé que lors de leurs contacts habituels d'ordre bilatéral et autres, les gouvernements membres chercheraient à obtenir d'autres gouvernements des réponses et des réactions. Les membres de l'alliance se consulteront de façon plus approfondie quant aux résultats de leurs sondages afin de permettre l'alliance de déterminer les nouvelles explorations individuelles ou conjointes qui pourraient être utiles.

Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz - BEILAGE 9

Contenu essentiel du
document concernant l'élargissement de relations
commerciales, économiques, scientifiques et tech-
niques et culturelles fondées sur le principe de
l'égalité de droits et tendant vers l'approfondis-
sment de la coopération politique entre Etats
européens

Les Etats participant à la Conférence européenne / suit
l'énumération des Etats/,

convaincus que le développement entre les Etats de relations
fondées sur le principe de l'égalité de droits sans discrimination
aucune dans les domaines commercial, économique, scientifique et
technique et culturel contribue au relâchement de la tension, à
la normalisation des rapports entre tous les Etats européens et
au raffermissement de la paix et de la sécurité en Europe,

partant du fait que la diversité des régimes économiques
et sociaux ne constitue pas un obstacle à l'élargissement de rela-
tions internationales commerciales, économiques, scientifiques et
techniques et culturelles se basant sur le principe de la pleine
égalité des droits et de l'avantage mutuel,

conscients de ce que les changements importants qui s'opèrent
dans les relations économiques des pays européens, la révolution
scientifique et technique qui est en cours et qui affecte tous
les domaines de la vie de la société, les problèmes du milieu en-
vironnant l'homme, appellent un essor et un perfectionnement de
la coopération commerciale, économique, scientifique et technique
entre les Etats européens, coopération dont dépend, dans une forte
mesure, le progrès du bien-être de la population du continent
européen et la préservation du rôle que joue l'Europe en tant que
l'un des foyers majeurs de la civilisation mondiale,

étant de l'avis commun que l'élargissement des relations commerciales, économiques, scientifiques et techniques entre les pays européens serait avantageux pour toutes les Parties en cause et contribuerait de même à l'essor de l'économie et au relèvement du niveau de vie des peuples de ces pays,

prenant en considération que le niveau des relations commerciales, économiques, scientifiques et techniques entre les pays européens exerce une influence notable sur la situation économique dans les autres parties du monde et

prenant en considération les décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies, de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement ainsi que de la Commission Economique pour l'Europe qui invitent les gouvernements des Etats européens à développer des efforts constructifs en vue d'améliorer leurs relations réciproques et d'approfondir encore une coopération mutuellement avantageuse basée sur le principe de la non-discrimination en matière de politique commerciale,

déclarent être résolus à déployer de nouveaux efforts tendant à l'essor d'une coopération économique, commerciale, scientifique et technique et culturelle plus étendue entre tous les Etats européens et à prendre les mesures qui s'imposent pour éliminer les obstacles qui entravent actuellement la réalisation d'une telle coopération, ce qui aura pour effet de contribuer au raffermissement de la confiance mutuelle et au développement des relations de bon voisinage entre tous les Etats européens.