

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES  
DEPARTEMENT

P R O T O K O L L

der

BOTSCHAFTERTAGUNG 1970

(2. - 4. September 1970)

Inhaltsverzeichnis:

Plenarsitzung:	Aussenpolitische Lage	Seite 1
Plenarsitzung:	Die integrationspolitische Lage und das Vorgehen der Schweiz	Seite 12
Plenarsitzung:	Ueberfremdungsprobleme	Seite 19
Plenarsitzung:	I Schweizerische Luftverkehrspolitik	Seite 25
	II Diplomatischer Schutz	Seite 31
Plenarsitzung:	Die europäische Sicherheit	Seite 36

Beilagen:

- Referate von Herrn Bundesrat P. Graber (Beilagen 1 und 2)  
 Referat von Herrn Botschafter A. Grübel (Beilage 4)  
 Referat von Herrn Direktor Guldimann (Beilage 5)  
 Arbeitspapier "Diplomatischer Schutz" (Beilage 6)

Das Protokoll über die Regionalkonferenz "Arabische Staaten"  
sowie das Referat von Herrn Bundesrat E. Brugger (Beilage 3) folgen  
später.

30.9.1970



- 1 -

Botschaftertagung 1970

Plenarsitzung "Aussenpolitische Lage"

Mittwoch, 2. September (Nachmittag)

M. le conseiller fédéral Graber ouvre la séance. Il prononce l'éloge funèbre de l'Ambassadeur Bieri à la mémoire duquel il demande à l'assemblée de se lever. Il évoque le départ survenu dans le courant de l'année, pour raison de santé, de l'Ambassadeur Cuttat et retrace la carrière des Ambassadeurs Bernoulli, Lindt, Naville et Revilliod qui prendront leur retraite à la fin de l'année. Il fait aussi le panégyrique de l'Ambassadeur Micheli qui sera remplacé au 1er janvier prochain. Il présente ensuite un exposé destiné à introduire la discussion politique (texte de la conférence: annexe 1).

Herr Botschafter Felix Schnyder: Bei den Ueberlegungen über das weltpolitische Gleichgewicht ist die Frage von Bedeutung, ob die Vereinigten Staaten bereit und fähig sind, ihrer historischen Rolle gerecht zu werden. Die Frage nach ihrer Bereitschaft ist deshalb berechtigt, weil sich die USA periodisch - so nach dem Ersten und nach dem Zweiten Weltkrieg ("bring our boys home") - ihrer Rolle entzogen und sie erst unter dem Zwang der weltpolitischen Ereignisse wieder akzeptiert haben. Die Frage, ob Amerika hiezu auch die Kraft aufbringt, stellt sich angesichts seiner innern Krise, die von einer ganzen Anzahl von Faktoren bestimmt ist: Vietnam, Rassenwirren, steigende Kriminalität, Studentenunruhen, die durch die Fortschritte von Wissenschaft und Technik gefährdeten Existenzgrundlagen des Menschen, Inflation, Budgetdefizit, Zahlungsbilanzschwierigkeiten.

Folge davon ist ein Vertrauensschwund gegenüber der Regierung; die Amerikaner selbst sind nicht mehr so überzeugt vom "american way of life" wie ehemals.

Man wäre deswegen versucht, die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten Amerikas zu überschätzen. Man wird sich jedoch vor Augen halten müssen, dass die USA das Ausmass eines Kontinents besitzen; die Grössenverhältnisse sind somit anders geartet und verlangen auch andere Massstäbe.

Der Eindruck einer ungeheuren Vitalität ist stärker als alles andere. Wenn früher Leistungen wie die Entwicklung der Atombombe nur mit Hilfe europäischer Einwanderer möglich wurden, so haben die USA heute in allen Lebensbereichen eigene schöpferische Kräfte entwickelt und entsprechende Leistungen erbracht.

Gewisse Schwierigkeiten, die das Land heute kennt, sind die zwangsläufige Folge des Fortschritts. Wenn wir in Europa nicht mit denselben Schwierigkeiten zu kämpfen haben, so deshalb, weil wir in unserer Entwicklung eine Phase zurückgeblieben sind. Wir können nur hoffen, dass wir von den amerikanischen Schwierigkeiten lernen.

./..

- 2 -

Diese amerikanischen Fortschrittsprobleme bedeuten, obgleich sie zum Teil peinlich sind (z.B. Unsicherheit der Jugend), im Grunde genommen vorübergehende Anpassungsschwierigkeiten. Etwa in der Negerfrage sind die inneren Unruhen heute schon weniger spannungsreich als noch vor wenigen Jahren. Die grösste Schwierigkeit stellt Vietnam dar: das wirtschaftliche Gleichgewicht im Innern und gegen aussen wird in Frage gestellt. Dieses Problem hat jedoch an Heftigkeit verloren, seitdem sich die Regierung bereit erklärte, die militärische Präsenz in Vietnam abzubauen. Mit Ausnahme der zeitlich begrenzten Kambodscha-Intervention ist wieder vermehrte Ruhe eingetreten. Präsident Nixon scheint mit seiner Vietnam-Politik erneut an Vertrauen zu gewinnen.

Amerikas Vitalität ist - um nur dieses Beispiel zu nennen - etwa auch daran erkennbar, dass in der Landwirtschaft 3 % bis 4 % der Bevölkerung nicht nur den eigenen Kontinent ernähren, sondern darüber hinaus riesige Ueberschüsse produzieren.

An vitaler Lebenskraft wird es den Vereinigten Staaten nicht fehlen.

Bei der Frage nach dem Willen zur Macht, nach der Bereitschaft Amerikas, seiner historischen Rolle gerecht zu werden, stehen wir vor einem besonderen Problem: im Gegensatz zur UdSSR ist für die Vereinigten Staaten die Entwicklung und die Ausübung von Macht kein letzter Selbstzweck, sondern Mittel für die eigene Sicherheit und für die Förderung der amerikanischen Wirtschaftsinteressen.

In den Vereinigten Staaten herrscht ein traditionelles starkes Misstrauen gegenüber der zentralen Macht (vergl. etwa eine Veröffentlichung wie Fulbreights "Arrogance of Power"). Die Organisation des amerikanischen Staates ist darauf ausgerichtet, eine Uebersteigerung dieser Macht zu verhindern. Der Präsident steht in dauernder Konfrontation mit dem Parlament. So hat der Senat im aussenpolitischen Bereich eine starke hemmende Kraft (z.B. im Falle der Kambodscha-Intervention; im militärischen und finanziellen Bereich). Der Präsident selbst sucht die zentrale Macht in Schranken zu halten. (Diese Machtbeschränkung war sogar einer von Nixons Wahlschlagern).

Wenn somit die Amerikaner selbst die Tendenz haben, ihrer eigenen Machtentfaltung Einhalt zu gebieten, so ist dieses Misstrauen gegenüber der militärischen Machtausübung in der Welt wegen Vietnam noch verstärkt worden.

Die amerikanische Machtentfaltung ist immer nur Ausdruck einer Reaktion auf Handlungen von dritter Seite, und dies ist auch der Grund, wieso die USA taktisch stets im Nachteil sind.

Die Vereinigten Staaten sind daran, ihre Präsenz in der Welt abzubauen. Die amerikanische Regierung wird ohne Zweifel ihre vorsichtige Entspannungspolitik weiterführen. Sie begrüsst den westdeutsch-sowjetischen Vertrag vom 12. August 1970; sie versucht, in den Salt-Gesprächen zu einem positiven Ergebnis zu gelangen; sie sucht nach einem modus vivendi mit Peking; sie wird schon aus innenpolitischen Gründen das Engagement der USA in Vietnam stark reduzieren; die amerikanische Präsenz in Europa wird abgebaut werden, auch wenn die Ereignisse in der CSSR diese Entwicklung etwas verlangsamt haben. Gewisse

./:...

- 3 -

isolationistische Tendenzen haben namentlich auf dem Gebiete der Handelspolitik an Stärke zugenommen. Bei alledem stellt sich die Frage, wie weit diese ganze Entwicklung gehen wird.

Mit dem Abbau der Präsenz in Vietnam wird der innenpolitische Druck auf die Regierung stark nachlassen. Was den Mittleren Osten betrifft, so hat gerade auch Senator Fulbright nicht gezögert, im Interesse der Aufrechterhaltung des dortigen Gleichgewichts von amerikanischen Garantien zugunsten Israels zu sprechen. Im nuklearen Bereich zögern die USA nicht, neue Waffensysteme zu entwickeln; dabei sind im Parlament die Widerstände nicht so gross, wie die Presse manchmal wahrhaben will.

In der amerikanischen Politik geht es somit immer um eine Frage des Masses, und dies ist letzten Endes eine Frage der politischen Konzeption und der Persönlichkeit Nixons. Der amerikanische Präsident ist nicht geneigt, sich seiner historischen Rolle zu entschlagen. Er wird wieder aktiver werden, sobald die Lage in Vietnam dies zulässt. Die USA sind politisch, wirtschaftspolitisch und sozial ein gesunder Staat.

Was die Welt befürchten muss, ist Amerikas weitere expansive Kraft im Bereiche der Wirtschaft und namentlich auf dem Gebiete der Industrie. Der "défi américain" ist eine Realität, die stärker ist, als alle Worte darüber, dass sich die Vereinigten Staaten ihren Verpflichtungen entzögen.

M. l'Ambassadeur Caillat: Le Gouvernement néerlandais considère que l'URSS reste expansionniste et constitue un grave danger pour la sécurité européenne. Les Etats-Unis, qui restent les garants de celle-ci, pour la Haye, pourraient se laisser abuser par l'euphorie née de la signature du Traité germano-soviétique et diminuer trop tôt leur présence en Europe.

M. l'Ambassadeur de Stoutz: Parmi les objectifs que l'on peut prêter au Kremlin, ceux qui relèvent de la politique intérieure expliquent les options de la politique étrangère. Le but poursuivi à l'intérieur est de développer l'économie pour améliorer les conditions d'existence et prouver par là que le marxisme-léninisme est capable d'apporter aux masses le bonheur et la vraie démocratie. Si ce processus est lent, la faute en est rejetée sur les impérialistes dont l'attitude agressive oblige l'URSS à modifier les priorités et à sacrifier le niveau de vie aux impératifs de la défense. On en est réduit à neutraliser les menaces des USA, et plus encore, de la Chine.

Redoutant l'encercllement, l'URSS exerce une surveillance sur la Finlande, l'Autriche et, par sa flotte, sur la Méditerranée. Les tensions entretenues en Asie sont destinées à faire sauter la ceinture de l'encercllement. A cet égard, l'ouverture du Canal de Suez serait profitable à Moscou.

Selon la propagande officielle, le politbureau espère toujours l'écroulement des régimes capitalistes, du fait de leurs contradictions internes. En attendant, l'OTAN, qui vise à la destruction du monde communiste, reste un danger auquel l'URSS doit faire face en renfor-

./..

- 4 -

cant sa puissance militaire. Mal informé et conditionné par la propagande, le citoyen soviétique est prêt aux sacrifices qu'on lui demande: Tout en étant militariste, il a cependant la guerre en horreur. Les Russes vont loin, par exemple dans le conflit du Moyen-Orient, mais n'atteignent jamais le point de non-retour. Pour éviter l'affrontement, ils sont même prêts à faire marche arrière, lorsque c'est nécessaire.

L'URSS profite des désordres des pays occidentaux qu'elle encourage. A Moscou, cependant, on est mal renseigné et il est probable qu'on se fait des illusions sur la situation intérieure des USA en particulier.

L'URSS attend beaucoup d'une coopération avec les pays occidentaux, car elle a tout à y gagner. Cette coopération sera probablement à sens unique. Le Japon y est déjà fortement engagé. Quant à la RFA, on veut en profiter pour améliorer l'économie soviétique. Il n'y a cependant pas grand-chose à attendre de ces améliorations, car sans réforme de principes, on ne pourra guère faire progresser l'économie.

Sur le plan stratégique, la coopération avec l'Ouest est destinée à empêcher qu'en cas de conflit avec la Chine, l'URSS ne doive faire face sur deux fronts. A côté des USA, la Chine est devenue le principal danger pour Moscou. La crainte qu'on y éprouve à l'égard de la Chine ne doit pas être minimisée. De toute manière, soit que la menace extérieure soit réelle, soit que l'URSS recherche l'expansion stratégique pour elle-même, celle-ci est inévitable. Les préparatifs très réels en vue d'un éventuel conflit relèvent de prévisions à très long terme.

M. l'Ambassadeur Marcionelli: La Turquie est déjà encerclée par l'URSS en raison de l'influence que celle-ci exerce à Damas, à Bagdad, au Caire et en Méditerranée. Selon un document du groupe de travail "Historische Standortsbestimmung", le commandant de corps Uhlmann estimerait que la flotte russe en Méditerranée est supérieure à la 6e flotte américaine. Les Turcs n'y croient pas et continuent à s'en remettre aux USA du soin de leur défense. La position stratégique de leur territoire les assure d'ailleurs d'être défendus.

Les rumeurs concernant un désengagement américain les a cependant amenés à développer leurs rapports avec l'URSS dont ils se méfient.

Le problème kurde est un des principaux éléments de la menace soviétique. La création d'un Kurdistan libre, qui contrôlerait une bonne partie des ressources naturelles au Moyen-Orient, intéresserait l'URSS. La Turquie craint que celle-ci ne soutienne une République kurde qui ferait valoir des prétentions territoriales à son égard. Les manoeuvres soviétiques visant à la constitution d'une République Socialiste d'Arménie, englobant une partie de la Turquie, donnent matière à d'autres pressions soviétiques sur Ankara. Cette république qui serait viable est déjà presque une réalité. Enfin, le passage des navires soviétiques par le Bosphore complète l'encercllement.

./..

M. l'Ambassadeur Parodi: Le désengagement américain au Proche Orient a commencé lors de l'affaire d'Assouan. Si les USA avaient construit le barrage, leur position en Egypte serait différente. Le désengagement a cependant atteint un point au-delà duquel les USA n'iront pas. Leur position s'est durcie le jour où des pilotes russes se sont mis à participer à une opération de guerre. L'URSS, de son côté, a essayé de maintenir le maximum de tension dans cette partie du monde et peut maintenant s'attendre à voir les pays de la région, comme la Tunisie et l'Ethiopie par exemple, tomber l'un après l'autre dans sa sphère d'influence. Les USA ont mis un terme à cette tendance et sont, semble-t-il, décidés à ne pas permettre un pas de plus de la part de l'URSS. La reprise de la Mission Jarring est la conséquence de cette décision. Pour jeter du lest, les Soviétiques ont amené Nasser, lors de sa dernière visite à Moscou, à abandonner le leadership personnel et national du monde arabe. Nasser cependant ne veut pas dépendre des seuls Russes et pourrait renouer avec les USA. L'opinion publique en RAU est opposée à Moscou et le parti communiste est toujours interdit en Egypte. Il est donc douteux que les Soviétiques puissent s'établir en permanence sur les bords du Nil. La paix n'est pas pour demain, mais la seule stabilisation renforcerait la position des USA.

Certains milieux à Moscou espèrent une réouverture du Canal de Suez qui assurerait la liaison avec la flotte russe de l'Océan Indien destinée à contester la Chine. Cette fraction désire une trêve au Proche Orient pour permettre la réouverture. Un autre groupe cependant compte sur la continuation du conflit qui permet à l'URSS de se ménager les bonnes grâces du monde arabe. On aurait voulu ainsi établir la flotte russe à Mers-El-Kebir, ce que les Algériens n'ont pas voulu, puis à Tobrouk, possibilité sur laquelle les Libyens ne se sont pas encore prononcée.

Les tenants de la trêve ont récemment triomphé parce que les liaisons terrestres avec Vladivostock, qui passent trop près de la frontière chinoise, doivent pouvoir être remplacées par des voies maritimes.

Herr Botschafter Hans Keller: Die Jugoslawen gehörten nach dem Zweiten Weltkrieg zu den rabiatesten Kommunisten. Auch heute kennt Jugoslawien immer noch ein kommunistisches Regime. Wie sehr sich jedoch die Dinge inzwischen geändert haben, offenbarten die tschechlowakischen Ereignisse (vergl. Titos Rede am Tage der Invasion des Warschauer Paktes).

Im allgemeinen wird die weltpolitische Lage in Belgrad dramatischer beurteilt als anderswo. Wie dramatisch die Situation gegenüber der Sowjetunion betrachtet wird, zeigt die Tatsache, dass Jugoslawien seine Beziehungen sogar mit Peking normalisiert und mit Tirana ein besseres Verhältnis herbeigeführt hat. Der jüngste Besuch des jugoslawischen Regierungschefs Ribicic in Moskau hat bestätigt, welch tiefer Graben zwischen den beiden Ländern besteht. Von einem Besuch Breschnews in Jugoslawien ist keine Rede mehr. Es ist auch bezeichnend, dass Tito demnächst nicht Moskau, sondern Rom besuchen wird.

Herr Botschafter Fischli: Die sowjetische Expansion kann auch in Zentral- und Südamerika beobachtet werden. Vor Jahren war Kuba ideologisch und wirtschaftlich noch unabhängig. Das Land ist heute ein Satellit der UdSSR; dies zeigt sich auch auf militärischem Gebiet (Besuch Marschall Gretschkows; sowjetische Flottenbesuche). In Kuba wurde eine kleine sowjetische Reparatur- und Nachschubbase eingerichtet. Die Sowjetunion versucht auf der Insel auch militärisch Fuss zu fassen. Eine amerikanische Reaktion dürfte jedoch nicht lange auf sich warten lassen.

Es ist schon gesagt worden, dass die castristische Aktion in Südamerika nicht auf den sowjetischen Beifall zählen könne. Diese Subversion geht jedoch weiter, trotzdem Kuba gleichgeschaltet worden ist. Es geht im Grunde genommen nicht um einen kubanisch-sowjetischen Interessenkonflikt, sondern darum, dass Kuba und die UdSSR auf zwei verschiedenen Ebenen vorgehen. Kuba übernimmt die subversive Seite, und sollte es hierfür Hilfe brauchen, so würde diese von Moskau geleistet werden.

Es darf nicht vergessen werden, dass die Sowjetunion im Rahmen ihrer globalen Strategie auch in Südamerika tätig ist. Ohne Zweifel werden die USA notwendigenfalls auch in Lateinamerika rasch reagieren; ob es Washington auf dem Gebiete der Subversion tatsächlich möglich sein wird, ist allerdings eine andere Frage.

M. l'Ambassadeur Grandjean: Comme l'a dit M. Parodi, Mers-El-Kebir a échappé aux Soviétiques dont les relations sont maintenant tendues avec l'Algérie. Bien plus, La France a obtenu un terrain d'aviation qui pourra, en tout temps contrôler la base navale. D'autre part, pour des raisons commerciales les Algériens désirent actuellement reprendre leurs relations avec les USA.

M. l'Ambassadeur Turrettini: M. Schnyder a parlé de la volonté des USA de trouver un modus vivendi avec Pékin. Ceci se manifeste en particulier à propos d'une admission de la Chine à l'ONU. La résistance américaine semble avoir diminué; à l'issue du dernier débat sur l'admission, j'ai constaté une légère évolution. Certains pays s'emploient à trouver une formule permettant l'admission de Pékin. Le Canada pense qu'on pourrait, par une résolution, autoriser les deux Chines à participer à l'Organisation. Cette solution pourrait trouver les suffrages de ceux qui ne veulent pas laisser tomber Taïwan. Si elle était retenue, c'est la Chine continentale qui siègerait au Conseil de sécurité. Les juristes américains sont, paraît-il, en train d'étudier la possibilité de faire admettre Pékin sans donner à la Chine nationaliste la possibilité d'exercer son droit de veto. On pense y arriver en utilisant la théorie des successions d'états.

M. l'Ambassadeur Maurice: Le récent renouvellement du Traité entre l'Espagne et les USA montre que ceux-ci ne veulent pas se désengager, mais au contraire, accentuer leur présence en Europe. L'Espagne garde un droit de regard sur l'utilisation des bases américaines et n'acceptera jamais qu'elles soient employées contre le monde arabe. Les USA, qui ont accepté de signer le Traité malgré des restrictions, pensent donc probablement que le conflit du Proche Orient ne dégènera pas en guerre générale.

Herr Botschafter Lacher: Die zutreffende Charakterisierung des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion, die der Departementsvorsteher zu Beginn dieser Diskussion gegeben hat, braucht hier nicht weiter vertieft zu werden. Es sollen lediglich einige besondere Probleme aufgeführt werden, die aus dem ganzen Fragenkomplex hinausragen.

Die eine Frage betrifft die Standfestigkeit der gegenwärtigen Regierung, ihr künftiges Schicksal. Die Regierung Brandt/Scheel ist nach einem nicht ganz eindeutigen Wahlresultat überraschend zustande gekommen. Sie hat sich mit Elan und auch mit Mut um eine Lösung der deutschen Frage bemüht. Sie hat zwar zu Beginn erklärt, eine Regierung der inneren Reform zu sein; in dieser Beziehung liegt sie jedoch wegen der sehr starken Opposition noch weit zurück. In der Außenpolitik beruft sich Bundeskanzler Brandt auf die Kontinuität.

In der Opposition wird die Auffassung vertreten, die Regierung werde sich nicht länger als bis zum nächsten Frühjahr halten können. Problematisch ist die Schwäche des Regierungspartners. Was jedoch nach einem Scheitern der gegenwärtigen Regierung geschehen würde, ist fraglich. Die Opposition ist verwirrt; sie hat sich von ihrem Schock noch nicht erholt. Kiesingers Person ist vor allem unter den jungen Parteigängern umstritten. Es wird bezweifelt, ob Leute wie Stoltenberg und Kohl die Regierungsführung übernehmen könnten.

Nach dem Vertrag mit der UdSSR muss die Regierung die Opposition so weit besänftigen, dass auf dem eingeschlagenen Weg überhaupt weitergegangen werden kann. Alles ist jetzt auf das Problem Berlin abgestellt.

In bezug auf die Auswirkung des Vertrags ist man auf Indizien angewiesen. Der Wert des Gewaltverzichts erscheint als zweifelhaft, so lange die Sowjetunion Aktionen wie ihre Invasion in der CSSR als "brüderliche Hilfe" kaschiert.

Bonn hofft, durch die Normalisierung seines Verhältnisses zu Moskau eine Verbesserung des Klimas herbeizuführen. Nach den Worten Bundeskanzler Brandts ist der UdSSR nicht mehr gegeben worden, als was bereits verspielt war. Verspielt ist zweifellos die deutsche Einheit (Scheels Schrift zur deutschen Einheit an Gromyko bleibt unbeantwortet). Dieser Verzicht wird heute nicht schmerzlich empfunden. Diese Frage ist jedoch mit Emotionen geladen. Später könnten daher aus der deutschen Teilung Schwierigkeiten erwachsen.

Die Ratifikation des Vertrags vom 12. August wird solange aufgeschoben, bis eine befriedigende Regelung in und um Berlin gefunden wird. Die Frage bleibt offen, ob gegenüber Moskau weitere Konzessionen gemacht werden, damit eine Normalisierung der Lage Berlins erreicht werden kann. Welcher Grad von Normalisierung wird als notwendig erachtet? Wird das Parlament mit der einmal getroffenen Regelung einverstanden sein? Welches wird die Haltung der Alliierten sein?

Sollte der Vertrag ein unvollständiges Werk bleiben, so wird die Sowjetunion doch davon profitieren.



Was die Haltung der westlichen Alliierten angeht, so erklärt Bonn, sie seien mit dem Vorgehen der westdeutschen Regierung einverstanden. In der Sicht der Opposition handelt es sich jedoch lediglich um eine höfliche Zustimmung an der Oberfläche. Im Westen seien vielmehr Bedenken vorhanden, die Bundesrepublik werde mit der Zeit zwischen Ost und West eine Schaukelpolitik betreiben.

Man wird abwarten müssen, ob sich im innerdeutschen Verhältnis Fortschritte zeigen werden.

Mit Bezug auf die künftige wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion werden vielleicht die vorgesehenen Besuche Wirtschaftsminister Schillers und Wissenschaftsminister Leussinks in Moskau näheren Aufschluss über die westdeutsche Haltung geben. Gemäss einer Verlautbarung des Wirtschaftsministeriums sind der UdSSR keine Zusicherungen über Krediterleichterungen gemacht worden. (Es war die Rede von einem 10-jährigen, günstigen Globalkredit.)

M. l'Ambassadeur Naville: On pense à Lisbonne que la pression communiste en Afrique relève plus de Pékin que de Moscou, et que, d'autre part, l'URSS et les USA se sont entendus pour se partager le continent en zones d'influence. Le danger d'une expansion soviétique en Afrique serait donc limité.

Herr Botschafter Lindt: Im Machtdreieck Washington-Moskau-Peking spielt Südostasien eine grosse Rolle. Seit dem Tode Nehrus gibt es keinen Staatsmann von genügend Format, der für die Regierungen dieser Weltgegend sprechen könnte. Jetzt droht der Rückzug Amerikas. Die Regierungen fragen sich, nach welcher Richtung sie sich wenden sollen.

Moskaus Politik gleicht jener der Heiligen Allianz. Die UdSSR sucht die bestehenden Regierungen zu stützen, obgleich es sich nicht um kommunistische Regime handelt. Sie scheint die grossen sozialen Gegensätze in diesen Ländern nicht ausnützen zu wollen, weil Moskau befürchtet, dass China von einer revolutionären Bewegung der Massen profitieren würde. Moskau betreibt deshalb eine konservative Politik.

China hat die Kulturrevolution überwunden und beginnt allmählich wieder, sich einer aktiven Aussenpolitik zu widmen. Peking hetzt jeden Tag gegen die herrschenden Regierungen in Südostasien und wiegelt die Massen gegen sie auf.

In 20 Jahren werden wir von einem Viereckverhältnis reden müssen. Hinzukommen wird Japan. Japan ist daran, die grösste Wirtschaftsmacht zu überflügeln. Tokio ist dagegen politisch noch sehr zurückhaltend. Die Geschichte kennt jedoch kein Beispiel, wonach ein Staat sich mit bloss wirtschaftlichen Erfolgen begnügen würde. Bezeichnenderweise war denn auch Japan an der jüngsten Konferenz in Djakarta erstmals wieder aktiv.

Welches wird die künftige Politik Japans sein? Man könnte davon ausgehen, dass Japan mit der UdSSR wegen China eine Verständigung findet; möglich ist auch, dass Japan mit China zu einem Modus vivendi gelangt. Es sind dies indessen Fragen der Zukunft.

Herr Botschafter Rossetti: China will die sowjetische Expansion unterbinden, hat jedoch hiezu noch nicht viele Machtmittel. Peking möchte seine aussenpolitische Position, die wegen der Kulturrevolution verloren ging, auf den verschiedenen Kontinenten wieder zurückerobern. Peking weiss auch, dass Moskau nur in Schach zu halten ist, wenn China mit den Vereinigten Staaten einen Modus vivendi findet. Haupthindernis hiefür ist indessen Formosa. Solange Tschiang Kai-check und Mao leben, wird eine Lösung nicht gefunden werden. Dies gilt auch für Chinas beitritt zur UNO.

Aber selbst wenn die beiden chinesischen Führer die politische Bühne verlassen werden, wird das Problem Taiwan im Verhältnis zu Japan bestehen bleiben. Peking will eine Verständigung mit Tokio suchen, um Japan davon abzuhalten, die vierte Supermacht zu werden.

Nach Meinung meiner kommunistischen Kollegen stellt Taiwan kein Problem dar, sobald die USA sich militärisch zurückziehen; dann wäre Peking für einen Modus vivendi mit Washington und für den Beitritt zur UNO bereit.

Von sowjetischer Seite wird immer wieder auf die chinesische Gefahr für die UdSSR hingewiesen. Es ist dies jedoch lediglich ein propagandistisches Ablenkungsmanöver, um von der eigenen Expansion abzulenken.

In den nächsten 50 Jahren wird es China nicht möglich sein, militärisch gefährlich zu werden. China organisiert seine Verteidigung und widmet sich dem Aufbau des Landes. Mit einer nur geringen Verbesserung der landwirtschaftlichen Methoden könnte die doppelte Zahl Chinesen ernährt werden. Die Mechanisierung der Landwirtschaft geht jedoch deshalb nur langsam vorwärts, weil die Arbeitskräfte beschäftigt werden müssen. Die Langsamkeit der Industrialisierung des Landes hat ihren Grund darin, dass China nicht in die Abhängigkeit der UdSSR geraten will. China wird wohl im Laufe der nächsten Jahre ein besseres Verhältnis zu den Vereinigten Staaten suchen.

In bezug auf den Vormarsch des Kommunismus gilt es im Auge zu behalten, dass es verschiedene Arten von Kommunismus gibt. Es ist ein Unterschied, ob es sich um den europäischen, den sowjetischen oder den chinesischen Kommunismus handelt. Es geht jeweils um einen Nationalkommunismus, welcher der historischen Entwicklung der Völker angepasst ist. Die UdSSR unterstützt deshalb in Asien die bestehenden Regierungen, weil die betreffenden Länder, träten sie zum Kommunismus über, nicht den sowjetischen Kommunismus übernehmen: sie gingen ins Lager Chinas über.

M. l'Ambassadeur Dupont: La France continue à respecter les grandes lignes de la politique de de Gaulle: entente, détente, coopération. Elle essaie de maintenir de bons rapports avec les USA, l'URSS, le Maghreb et les autres Etats arabes. Elle est d'avis qu'il faut éviter de donner aux deux Grands l'occasion de se mêler de ce qui ne les regarde pas. L'accord germano-soviétique l'inquiète, car elle craint que la RFA ne devienne le Japon de l'Europe.

- 10 -

Herr Botschafter Hartmann: Zweifel sind berechtigt, ob die sowjetische Politik auf Angst beruht oder ob sie nicht vielmehr die alten Ziele der zaristischen Grossmachtspolitik verfolgt. Im Gegensatz zu Kuba ist die sowjetische Tätigkeit in Asien von keinem Erfolg gekrönt. Moskau sucht sich in diesen Ländern mit unzulänglichen Methoden anzubiedern.

Die Sowjetunion ist am amerikanischen Engagement in Asien interessiert, weil Moskau auf diese Weise an der psychologischen Front profitiert.

China ist in Südostasien sehr aktiv, namentlich auf dem Gebiete der Subversion.

Japan ist kommerziell sehr expansiv (Entwicklungshilfe), ist jedoch gleichzeitig äusserst unbeliebt. Es ist deshalb fraglich, ob Japan innert kurzer Zeit eine politische Rolle übernehmen kann.

Ueber die künftigen Beziehungen zwischen Japan und China kann nichts mit Sicherheit vorausgesagt werden. Vorstellbar ist ein Modus vivendi zwischen den USA und China.

Nicht unberücksichtigt bleiben darf bei alledem das rassistische Element ("Asia for Asia").

Die Sowjetunion hat offenbar Angst vor China, und Peking sucht diese Angst zu schüren.

M. l'Ambassadeur de Rham: L'Italie, qui possède le parti communiste le plus important de l'Europe occidentale, doit en tenir compte. Même si le Parti est divisé en obédiences chinoise et soviétique, il arrive à infléchir la politique gouvernementale. L'Italie officielle est fidèle à l'OTAN et s'appuie sur elle, surtout depuis que la flotte soviétique tend à modifier l'équilibre en Méditerranée. Elle essaie en même temps d'améliorer ses rapports avec les pays méditerranéens comme la Yougoslavie, l'Algérie et même avec la Libye. Elle craint que la France, qui se rapproche de l'Espagne, ne tente d'éliminer les Américains de la Méditerranée.

A l'intérieur, la position du Gouvernement est affaiblie par la caution que l'Eglise, traditionnellement anti-communiste, donne actuellement aux régimes de l'Est en améliorant des relations avec eux.

Herr Oberst Ochsner: Die hier rapportierte Aeusserung von Oberstkorpskommandant Uhlmann über das amerikanisch-sowjetische Kräfteverhältnis im Mittelmeer ist vielleicht dahin zu verstehen, dass eine solche Situation (sowjetische Ueberlegenheit) in letzter Zeit vorübergehend gegeben war. es ist im übrigen schwierig, eine "militärische Buchhaltung" zu führen;

Im EMD ist man in bezug auf die amerikanische Haltung weniger optimistisch. Die von den massgebenden Persönlichkeiten in Amerika vorgelegten Zahlen lassen Zweifel aufkommen, ob die Vereinigten Staaten bereit sind, ihre gegenwärtige Ueberlegenheit zu wahren (in den Bereichen der Langstreckenraketen und der Unterseeboote laufen die Tendenzen anders). In bezug auf die selbstauferlegte Beschränkung der USA fragen wir uns mit Besorgnis, ob der Schutz Europas innerhalb oder ausserhalb der Grenzen dieser Beschränkung liegen wird.

./..

- 11 -

Herr Botschafter Felix Schnyder: Die amerikanische Machtentfaltung ist nicht die Folge des Willens zur Macht, sondern sie entspricht einer Notwendigkeit; dies ist auch der Grund, weshalb sich die verantwortlichen Politiker pessimistisch äussern. Diese Notwendigkeit ist in letzter Zeit grösser geworden, und Washington hat Mühe, ihr gerecht zu werden. Aber wenn sich in Vietnam eine Lösung zeigen wird, dürfte es wieder besser gehen.

Was Japan betrifft, so wird die Politik der UdSSR gegenüber Japan von Washington als steril beurteilt. Nach Auffassung des zuständigen hohen Beamten im Staatsdepartement wird Japan in Zukunft seinen aussenpolitischen Einfluss stark erweitern; dies in einem Verhältnis zu den USA, welches von Washington als "partnership" bezeichnet wird. Japan wird - immer nach der gleichen Quelle - unter dem amerikanischen Atomschutz in Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten seinen Einfluss geltend machen, um den Zusammenhalt in Asien zu stärken. Washington sieht Japans künftige Rolle mit Respekt und mit Optimismus.

M. le conseiller fédéral Graber remercie les orateurs et fixe à vendredi la discussion sur la Conférence européenne de sécurité qui était prévue à l'ordre du jour.

BOTSCHAFTERTAGUNG 1970

Plenarsitzung "Die integrationspolitische Lage  
und das Vorgehen der Schweiz"

Donnerstag, 3. September 1970, vormittags

---

M. le Conseiller fédéral Graber ouvre la séance et présente un exposé (texte de la conférence: annexe 2).

Herr Bundesrat Brugger hält anschliessend ein Referat (Text des Referates: Beilage 3).

M. l'Ambassadeur Caillat: Les conversations que nous avons eues avec Luns et avec ses collaborateurs ont montré que nous avons intérêt à souligner nettement que la Suisse est décidée à conserver intacte sa neutralité. Luns paraît avoir compris que, contrairement à ce qu'il craignait, un accord avec la Suisse n'affaiblirait pas les liens entre les pays membres de la CEE. L'Autriche, en demeurant assez vague sur certains problèmes, s'est attiré dans une certaine mesure la méfiance de Paris et de Moscou. Quant à la Suède, sa tactique est très différente de la nôtre: elle est en principe d'accord d'accepter le Traité de Rome avec une réserve générale de neutralité. Mais cette solution n'est pas acceptable pour les membres de la CEE, notamment pour les Pays-Bas.

Il y aura trois points chauds lors des discussions avec la CEE: Bruxelles, Paris et Londres. Nous avons quelque peu sous-estimé jusqu'ici l'influence des Anglais dans les capitales de la CEE où ils ont souvent une activité diplomatique très intense. Ils ne travaillent d'ailleurs pas toujours dans les intérêts de leurs partenaires de l'AELE. Si Luns est l'homme de l'Angleterre, il l'est cependant moins que d'autres fonctionnaires néerlandais. Il estime en effet qu'il est nécessaire de trouver aussi une solution avec les non-candidats et de tout faire pour que l'élargissement réussisse.

Pour les Pays-Bas, les finalités politiques de la CEE sont un moyen pour créer des liens plus étroits entre la République

fédérale d'Allemagne et ses partenaires d'Europe occidentale. Ce raffermissement des liens paraît encore plus nécessaire depuis l'ouverture allemande à l'Est.

M. le Conseiller fédéral Brugger a parlé de la possibilité d'établir avec la CEE une zone de libre-échange pour les produits industriels. Les Hollandais nous proposent déjà une telle solution. Il conviendrait cependant de ne pas défendre cette idée avec trop de vigueur afin de ne pas provoquer de réactions négatives de la part d'autres pays.

En ce qui concerne le domaine monétaire, il serait avantageux d'avoir une procédure de consultation avec la CEE. Mais, à La Haye, on paraît assez négatif sur ce point: c'est que pour les autorités néerlandaises, il existe un parallélisme entre la mise sur pied de l'union monétaire et l'établissement de l'union politique. La solution serait peut-être de prévoir une procédure de consultation dans l'accord avec la CEE, mais sans préciser les domaines sur lesquels cette procédure porterait. A un stade ultérieur, on pourrait ajouter les questions monétaires.

M. l'Ambassadeur Wurth: La séance d'ouverture des discussions exploratoires aura probablement lieu en novembre. Nous avons intérêt à ce que les conversations s'engagent rapidement après cette séance afin qu'il y ait une certaine coordination avec les négociations des pays candidats et que la CEE n'ait pas trop de temps pour élaborer une doctrine concernant les neutres. Il faut espérer que le mandat qui sera donné à la Commission par le Conseil sera le plus large possible. Si certains des membres de la Commission paraissent relativement ouverts à notre point de vue, il est plus difficile de se faire une idée sur l'attitude de cet organisme pris dans son ensemble. Pour ce qui est de la procédure pendant les discussions, il est probable qu'il y aura environ une séance par mois. Une coordination très étroite sera nécessaire entre Berne et les six capitales du Marché commun.

Les pays-membres ne paraissent pas encore très au clair en ce qui concerne les neutres. La France pousse pour une solution maximale, contrairement aux Pays-Bas qui eux sont pour une solution minimale. Il semble toutefois qu'il y ait d'une manière générale plus de compréhension pour les neutres que par le passé. La Suisse a sans doute des atouts sérieux, mais les négociations n'en seront pas moins très ardues. Leur déroulement dépendra beaucoup de celles qui auront lieu avec les Britanniques. Si ces dernières évoluent favorablement, la CEE sera plus encline à chercher une solution particulière pour les neutres. Les chances de succès des négociations avec la Grande-Bretagne sont évaluées à environ 40 % par les pessimistes, et à 60 % par les optimistes.

M. l'Ambassadeur René Keller: Ces derniers mois, nous avons cherché à démontrer aux Anglais qu'il est dans leur intérêt

de jouer franc-jeu avec leurs partenaires de l'AELE, de se montrer un chef de file à la fois honnête et ferme. Il est aussi nécessaire qu'ils n'apparaissent pas, aux yeux des pays membres de la CEE, comme le cheval de Troie de l'Amérique ou comme les défenseurs du Commonwealth. La visite de Thompson en Suisse, les discussions qui ont eu lieu au sein de l'AELE et l'attitude adoptée par Barber paraissent indiquer qu'ils se sont rendus à notre argumentation.

En 1967, il y avait quasiment unanimité au parlement pour demander une nouvelle ouverture de négociations. Les travaillistes revenaient de loin, Wilson était un converti de la dernière heure. Mais les Britanniques eurent une nouvelle déception à fin 1967. Les trois partis restèrent cependant groupés. Au début de cette année, les travaillistes étaient en perte de vitesse, la tentation était grande pour Wilson de ne plus se montrer comme un partisan résolu de l'adhésion étant donné la méfiance d'une partie de l'opinion publique britannique à l'égard de la CEE. Il décida néanmoins de ne pas faire de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun un thème politique.

Heath connaît bien les questions européennes, c'est un Européen convaincu. Mais, sous un certain angle, on peut penser qu'il eût été préférable que le Labour restât prisonnier des affirmations qu'il avait faites devant le parlement. Les travaillistes ont en effet maintenant de nouveau les coudées franches et il est possible que les adversaires de l'Europe que ce parti comprend se remettent à faire de l'opposition. Les conservateurs ont eu un début difficile. Barber a été remplacé par Rippon qui est un excellent Européen, mais non pas un expert. Les difficultés économiques resurgissent: inflation, chômage, éventuelle nouvelle dévaluation. Par contre, à l'actif, il faut mentionner l'Ostpolitik allemande qui inquiète et peut rendre par conséquent plus attrayante une adhésion d'un pays politiquement stable comme la Grande-Bretagne et aussi le désengagement des USA en Europe qui peut donner plus de valeur à l'idée d'une force nucléaire franco-britannique.

Les Anglais, qui sont des insulaires, ont su maintenir un mode de vie admirable en soi mais quelque peu déphasé par rapport au reste du monde industrialisé. Ils croient que malgré leur bas taux d'expansion et leurs grèves sauvages, ils seront en mesure de s'en tirer et espèrent pouvoir, tout en sauvegardant ce mode de vie, pénétrer dans la CEE. Les chances de réussite: "fifty-fifty"!

Herr Botschafter de Keller: Die Kandidatur Irlands steht und fällt mit der Kandidatur Grossbritanniens. Seit 1961 hat sich Irland voll zu einem Eintritt in die EWG bekannt. Ein Grund dafür ist sicherlich der, dass Irland durch den Eintritt in die EWG sich von England etwas lösen könnte. Der Handel mit England macht

heute 70 % des irischen Aussenhandels aus. Irland hat deshalb ein Interesse, für seine Industrie, die seit dem Krieg Erstaunliches geleistet hat, seinen europäischen Markt zu vergrössern.

Die irische Neutralität hat nur während des 2. Weltkrieges existiert. Seither sieht Irland, das eine irische (keltische) und eine europäische Seele hat, seine Zukunft in Europa. Der Hauptbeitrag, den die Iren am Aufbau Europas glauben leisten zu können, besteht in ihrem Idealismus. Irland ist wirtschaftlich sehr verwundbar, und es wird sich mit einem eventuellen Beitritt zur EWG ins kalte Wasser stürzen müssen. Doch sollten seine Probleme bewältigt werden können, da sie im europäischen Rahmen als sehr klein erscheinen.

Wie die Schweiz müsste auch Irland einen EWG-Beitritt dem Volksreferendum (Verfassungsänderung) unterstellen. Doch kann man jetzt schon sagen, dass 99 % dafür stimmen werden.

Die Irländer machen sich keine grossen Gedanken über das schweizerische Problem. Sie beneiden uns höchstens darum, dass wir so viel stärker seien als sie. Die Schweiz könne "à la carte" speisen, während Irland das gewöhnliche Brüsseler Menu essen müsse. Die Irländer, die, wie gesagt, europäische Idealisten sind, fragen oft, ob die schweizerische Neutralität nicht doch etwas doktrinär und überholt sei.

M. l'Ambassadeur Dupont: La France a été l'un des premiers pays à comprendre notre position. Ceci s'explique par le fait qu'elle conçoit l'Europe comme une association de pays libres et non pas comme un bloc qui serait dirigé soit contre l'URSS, soit contre les USA. Il lui semble par conséquent que les neutres devraient avoir une place dans un cadre européen élargi.

La politique française depuis le départ du Général de Gaulle se caractérise à la fois par une ouverture et par une certaine continuité. Il est notamment indispensable pour les Français d'éviter que l'élargissement ne porte atteinte à l'oeuvre déjà réalisée, en particulier dans le domaine agricole.

La Suisse peut compter sur l'appui de la France, mais il faut néanmoins continuer à agir auprès des six capitales du Marché commun pour faire encore mieux comprendre notre position.

Il n'est pas exclu, si des difficultés devaient surgir avec la Grande-Bretagne, qu'on se souvienne en France du projet envisagé lors des conversations de Gaulle-Soames. Quant au traité germano-russe, sa signature a été appréciée à Paris, mais elle a également causé une certaine inquiétude si bien qu'on demeure vigilant. Il n'est pas impossible que ce traité ait une certaine influence sur l'attitude de la France vis-à-vis de la Grande-Bretagne.



M. l'Ambassadeur Monfrini: La Belgique considérait auparavant notre prétention à un statut spécial, sinon comme exorbitante, du moins comme singulière et audacieuse. Cependant, depuis quelque temps, elle fait preuve d'une plus grande compréhension. Il s'agit d'ailleurs d'une évolution récente qui ne remonte guère qu'au début ou au milieu de l'année dernière. Il est permis de penser que les Belges ont été frappés par la différence qu'il y a dans la CEE entre, d'une part, les très grands progrès qui ont été réalisés sur le plan économique et, d'autre part, la stagnation en matière d'intégration politique. Il se sont aperçus que, dans ce dernier domaine, les choses étaient plus compliquées qu'ils ne l'avaient pensé et ils sont arrivés à la conclusion que les prétentions des neutres méritaient un examen plus approfondi. Un élément qui a joué dans ce sens est le modeste bilan des travaux du comité Davignon. A noter aussi que, dans nos contacts avec les Belges, la méthode de la franchise s'est révélée payante. La prochaine visite de Harmel à Berne devrait encore contribuer à une meilleure compréhension.

Herr Botschafter Lacher: Auch in Bonn stossen wir auf sehr viel Verständnis. Regierungschef Brandt hatte eine auch uns genehme Haltung an der Gipfelkonferenz eingenommen. Auf dem Aussen- und dem Wirtschaftsministerium ist man über schweizerische Probleme ; und Möglichkeiten orientiert. Frühere eher doktrinäre Einstellungen treten in den Hintergrund.

Während des Sommers sind Lösungsmodelle für die Neutrale erstellt worden. Dabei trat die Frage der Beteiligung der Neutrale an der Willensbildung in den Vordergrund. Die Möglichkeit einer Zollunion mit entsprechenden Verpflichtungen und Rechten ist dabei ebenfalls erwogen worden.

Es ist im Moment noch zu früh, sich über die Bedeutung des sowjetisch-deutschen Vertrages klar zu werden.

M. l'Ambassadeur de Rham: L'Italie voit surtout dans l'intégration l'aspect politique. Elle pense que la réalisation d'une Europe politique aiderait à faire disparaître ses propres difficultés. Au début, son attitude vis-à-vis de la Suisse était rigide, presque entièrement négative. Pour M. Fanfani, nous apparaissions comme des empêcheurs de danser en rond. Mais depuis lors, les choses ont changé et les autorités italiennes ont dû reconnaître qu'il y avait des difficultés auxquelles elles n'avaient pas songé. Il ne semble d'ailleurs pas que les dirigeants italiens aient d'ores et déjà fixé leur tactique à l'égard des neutres. Il est toutefois probable qu'ils s'attaquent lentement à ce problème.

Nous devons veiller à ne rien faire qui puisse sembler compliquer une adhésion de la Grande-Bretagne. Il existe d'autre part une différence entre l'opinion des milieux officiels et

l'opinion publique. Cette dernière nous est en effet peu favorable, avant tout en raison de l'affaire Schwarzenbach, mais aussi parce que notre position face à la CEE n'est pas bien comprise. Un grand travail reste à faire de ce côté là, travail qui sera sans doute facilité si on arrive à un accord en ce qui concerne les travailleurs étrangers.

Le traité germano-russe et le désengagement américain en Europe suscitant certaines craintes, les Italiens mettent d'autant plus d'espoir dans la construction politique de l'Europe. Ces deux facteurs pourraient également favoriser un rapprochement avec la Grande-Bretagne.

M. le Conseiller fédéral Graber: Le bruit a couru que si l'on ne trouvait pas de solution en ce qui concerne les ouvriers étrangers, l'Italie pourrait mettre son veto à un statut particulier entre la Suisse et la CEE. Qu'en est-il au juste?

M. l'Ambassadeur de Rham: Il faut rappeler que l'Autriche a été boycottée par l'Italie aussi longtemps qu'un accord n'est pas intervenu dans la question du Haut-Adige. Mais pour ce qui est de la Suisse, le problème n'est sans doute pas aussi grave. Il faut cependant s'attendre que, dans la pratique, les deux questions soient liées et aient une certaine influence l'une sur l'autre.

Herr Botschafter de Keller: Seit dem Krieg haben wir mit unserer Aussenpolitik grosse Fortschritte gemacht in dem Sinne, als dass die Neutralität jetzt salonfähig geworden ist. Einen Aspekt unserer Neutralität sollten wir jedoch noch mehr hervorheben und dies ist die Bewaffnung unserer Neutralität.

M. l'Ambassadeur Dupont: Il est vrai, pour répondre à une question de M. l'Ambassadeur Wurth, qu'on a parlé, du côté français, de la possibilité d'une adhésion avec réserve de neutralité. Mais cette idée a été avancée à la suite d'une analyse un peu rapide. Il faut aussi ajouter que pour les Français, les finalités politiques de la CEE sont moins pressantes que pour la Belgique et pour les Pays-Bas.

Herr Botschafter Jolles: Die Diskussion hat gezeigt, wie komplex die Fragen sind, die sich uns jetzt stellen. Die EWG ist kein monolithischer Block, sodass die Verhandlungen, die uns bevorstehen, sich an vielen Fronten abzuspielen haben.

Die Verhandlungsdelegation sieht die Rolle der Missionschefs folgendermassen:

## 1. Information der Zentrale

Diese erste Phase, die der zweiten, der der Vertretung des schweizerischen Standpunktes, vorausgeht, steht vorläufig noch im Vordergrund. Informationen werden über folgende Punkte benötigt:

- Die allgemeine Entwicklung der Meinungen, die für die Präsentation unserer Stellungnahme von Bedeutung sein könnten; so die Meinungsbildung über die politischen Finalitäten, die Beurteilung des politischen Gehalts der Integration durch die aussereuropäischen Grossmächte und die Entwicklungsländer.
- Wie werden durch die Missionschefs die Chancen für eine Erweiterung der EWG beurteilt?
- In welchem Ausmass ist die EWG gewillt, von ihren Grundsätzen abzuweichen, und umgekehrt, wie weit sind die Beitrittskandidaten gewillt, sich unter das Joch zu beugen?
- Anhaltspunkte über Rythmus und Intensität der Integration der zweiten Generation. Die Probleme werden je nach Intensität sehr verschiedenartig sein.
- Reaktion der aussereuropäischen Länder auf die politische und wirtschaftliche Integration. Wir müssen den Inhalt, der "treaty making power" richtig einschätzen können.
- Meldungen, die die schweizerische Position direkt betreffen (Zeitplan, Richtlinien an die Kommission, Meinungsänderungen über Regelungen, die angestrebt werden sollen).
- Welche Demarchen werden durch die anderen EFTA-Staaten bei den EWG-Ländern unternommen? Wie steht es namentlich mit Schweden und Oesterreich?

## 2. Vertretung des schweizerischen Standpunktes

Es handelt sich vor allem darum, ein möglichst günstiges Klima zu schaffen und jetzt noch keine spezifischen Vorschläge zu verfechten, jedoch einen engen Kontakt mit den Integrationsfachleuten zu pflegen.

Nach der Aufnahme der Besprechungen mit der Kommission wird die Aktion auf die EWG-Hauptstädte an Bedeutung gewinnen. Wir hoffen dadurch, dass die Mitgliedstaaten die Intransigenz der Kommission etwas mildern werden.

Botschaftertagung 1970

Plenarsitzung "Ueberfremdungsprobleme"

Donnerstag, den 3. September (Nachmittag)

Herr Botschafter Grübel hält das einleitende Referat (Text des Referats Beilage 4).

M. l'Ambassadeur René Keller: Le 7 juin a suscité en Grande-Bretagne un grand intérêt en raison du mode de consultation qui avait été choisi. Ce pays qui n'a pas saisi la différence entre référendum et initiative considérait qu'il s'agissait d'un vote référendaire, procédure jugée comme réactionnaire.

Un autre motif d'intérêt soulevé par l'initiative Schwarzenbach est le problème que pose aux Anglais l'immigration de gens de couleur. Indiens, Antillais, Pakistanais ou Kenyiens se partagent les travaux les plus simples en dépit d'un chômage de 2% souvent volontairement accepté par les chômeurs britanniques qui préfèrent toucher les primes de leur assurance chômage et assurer ainsi un niveau minimum d'existence plutôt que de se prêter à certains travaux. Face à l'arrivée d'un million de gens de couleur, face aussi à leurs enfants de plus en plus nombreux, le gouvernement a été amené à prendre des mesures, plus exactement à imposer des quotas (jusqu'en 1962 le british subject était comparable au "civis romanus"). Cette législation de quotas est en fait discriminatoire puisqu'elle ne vise que les pays du Commonwealth. Les pays du Marché commun, pour ce qui les concerne, ne souffriraient donc pas de ces mesures. L'ensemble de cette question d'immigration est devenue peu à peu politique, la droite du parti conservateur, sous l'égide de M. Enoch Powell, en faisant un cheval de bataille.

Il est curieux d'ailleurs de constater l'analogie entre Powell et Schwarzenbach: famille bourgeoise, conversion du catholicisme, influence sur les masses, opposition à l'entrée de leur pays au Marché commun. Le gouvernement conservateur se trouve ainsi être dans une situation épineuse puisqu'il est obligé de tenir compte de son aile droite dont la politique tend à limiter le plus possible l'immigration ou à favoriser une politique d'émigration (politique du "golden handshake").

L'ensemble de ces considérations montre que la Grande-Bretagne se trouve devant un problème qui surpasse en gravité celui auquel la Suisse doit faire face puisque des considérations d'ordre religieux et social le caractérisent.

Herr Botschafter Faessler: Auch in Schweden besteht ein Fremd-  
arbeiterproblem, jedoch in einem anderen Rahmen. Aufgrund der  
in Skandinavien herrschenden Freizügigkeit sind über 300'000  
Finnen zur Arbeit nach Schweden gekommen. Die Gefahr einer  
massenhaften Einwanderung aus Richtung Süden besteht nicht,  
da sich die Südländer von den Lebensumständen und vom Klima  
in Schweden nicht besonders angesprochen fühlen.

Die schwedische Regierung unternimmt alles, um jede Diskrimina-  
tion der Ausländer zu verhindern. Es ist nicht so, dass die Aus-  
länder in erster Linie niedrige Arbeiten zu verrichten hätten.  
Sie werden sogar eher begünstigt. Es bestehen weitgehende Um-  
schulungs- und Assimilierungsprogramme. Vorgesehen ist sogar,  
den Ausländern nach einer gewissen Aufenthaltszeit in bestimmten  
Angelegenheiten das Wahl- und Stimmrecht zu verleihen.

Schweden nimmt inbezug auf die Freizügigkeit innerhalb eines in-  
tegrierten Europas ungefähr die gleiche Haltung ein wie die  
Schweiz; wir können deshalb in diesem Punkt auf die schwedische  
Unterstützung rechnen.

M. l'Ambassadeur Maurice: Les réactions espagnoles, il fallait  
s'y attendre connaissant l'âme de ce pays, ont été vives et  
passionnelles, avant comme après le 7 juin. La presse dans son  
ensemble a exprimé la crainte de voir la main-d'oeuvre espagnole  
discriminée en Suisse. Malgré l'échec de l'initiative, le calme  
n'est pas entièrement revenu et l'on s'inquiète toujours des  
sentiments xénophobes potentiels de la population suisse qu'il  
est facile d'attiser. Ainsi, lors de l'échange de notification  
de l'accord hispano-suisse sur la sécurité sociale, le ministre  
des affaires étrangères et celui du travail ont-ils exprimé  
les inquiétudes des milieux gouvernementaux et demandé si la  
faible majorité, lors de la votation du 7 juin, ne constituait  
pas une menace pour une nouvelle offensive du genre Schwarzen-  
bach?

L'ambassade a tenté ces derniers temps de calmer les inquiétudes  
espagnoles. Lors d'une conversation que j'ai eue la semaine  
dernière avec le ministre des affaires étrangères, j'ai tenté  
d'apporter des assurances à ses appréhensions: l'initiative a  
été repoussée, les mesures du Conseil Fédéral sont d'ordre admi-  
nistratif et n'auront pas un caractère constitutionnel comme le  
demandait Schwarzenbach, etc.

D'autre part il est apparu dans la population espagnole que  
l'initiative Schwarzenbach a servi de prétexte à l'expression  
d'anciens griefs envers la Suisse. Le ministre des affaires  
étrangères s'en est en quelque sorte fait l'écho lorsqu'il m'a

rappelé l'expulsion de 30 Espagnols du territoire helvétique à la suite d'une grève à Genève au printemps dernier. Le ministre attribuait la grève à la manoeuvre de réfugiés politiques qui fomentaient en Suisse contre le régime espagnol.

En octobre prochain, des négociations hispano-suissees vont avoir lieu et il n'est pas impossible que ces griefs puissent revenir sur le tapis. La préoccupation des Espagnols par ailleurs semble être celle-ci: tiendrait-on compte en Suisse du facteur de nationalité lors de la stabilisation de la main-d'oeuvre ? Je n'ai pu répondre à cette question, je crois cependant savoir qu'on ne prévoit pas de réduction par nationalité, mais par secteur.

M. l'Ambassadeur Marcionelli: L'exportation de la main-d'oeuvre à l'étranger représente pour la Turquie l'un des postes les plus importants de sa balance des paiements étant donné les salaires en devises qui reviennent dans le pays. Les chiffres donnés par la Turquie à l'OCDE font état de 350 à 400 ouvriers turcs en Suisse; je les évalue entre 4'000 - 10'000 mais serais heureux d'avoir des éclaircissements sur les chiffres exacts.

En ce qui concerne l'initiative Schwarzenbach, elle est passée tout à fait inaperçue en Turquie, pays qui estime que la position sociale et les conditions de travail offertes à ses ressortissants en Suisse sont parfaitement acceptables.

M. l'Ambassadeur de Rham: Comme M. l'ambassadeur Grübel je dirais que le chapitre de la surpopulation étrangère n'est pas terminé. Le problème étranger nous a causé beaucoup de tort en Italie, pays dont 500'000 ressortissants travaillent en Suisse. L'Italie a dès lors toujours suivi la situation de très près, d'autant plus que les problèmes sociaux sensibilisent beaucoup les Italiens. L'opinion publique italienne ne fait pas de différence entre le traitement des ouvriers italiens en Suisse et leur traitement en Italie.

L'initiative Schwarzenbach a provoqué une campagne de presse très virulente. L'ambassade de Suisse a déployé une vaste activité d'apaisement, activité qui a porté ses fruits. Le gouvernement italien a compris qu'il s'agissait de mettre une sourdine à la campagne afin de ne pas compromettre le sort des Italiens en Suisse.

Le résultat de la votation a été accueilli en Italie avec satisfaction bien que les Italiens se sont vite rendus compte que le problème n'était pas résolu. Du côté suisse on a cherché à retarder la date des discussions au sein de la commission mixte afin de pouvoir juger de l'effet des mesures prises par le Con-./.

seil Fédéral au sujet de la surpopulation étrangère. Ce point de vue a été compris en Italie. Les Italiens craignent toutefois que la Suisse se cache derrière la passion mobilisée par M. Schwarzenbach pour refuser toute amélioration de l'accord italo-suisse. Les négociations seront délicates du fait de la politisation du problème et cela aussi bien en Suisse qu'en Italie. Les mesures du gouvernement suisse devront dès lors être expliquées soigneusement aux autorités italiennes.

Il est toutefois nécessaire d'arriver finalement à des solutions plus favorables et plus définitives, l'incertitude actuelle dans laquelle se trouvent les Italiens étant dangereuse et ne facilitant pas la compréhension entre les deux gouvernements. Les Italiens comprendront qu'ils ne peuvent plus envoyer autant d'ouvriers en Suisse, mais il faut qu'ils se trouvent en face d'une situation claire.

Les autorités italiennes ont remis un aide-mémoire à M. l'ambassadeur Grübel prouvant qu'un accord est certainement possible.

Les Italiens pensent qu'ils sont mieux traités en Allemagne qu'en Suisse. Beaucoup d'ouvriers italiens ont renoncé de retourner en Suisse pour aller en Allemagne. Ils ne savent pas que les impôts y sont plus élevés qu'en Suisse. Je désirerais avoir des précisions sur la situation en Allemagne.

Nous suivons toutes ces questions de près et sommes heureux que les rapports se soient améliorés notamment depuis la visite en Suisse de plusieurs journalistes italiens.

Il ne faudrait pas exagérer le lien que l'Italie pourrait établir entre nos négociations avec le Marché commun et le problème de la stabilisation de notre main-d'oeuvre étrangère; ce lien peut cependant exister et risquerait dès lors de compliquer notre situation. Il est important que nous soyons toujours bien informés sur les démarches de l'OFIANT car souvent nous ne connaissons pas exactement la situation.

M. l'Ambassadeur Dominicé: Parmi les soupirs de soulagement poussés à l'issue du vote Schwarzenbach un des plus profonds a certainement été celui poussé à notre représentation à Strasbourg. La convention européenne des droits de l'homme prévoit en effet que "l'expulsion en masse des étrangers est interdite". Une acceptation par le peuple suisse de l'initiative Schwarzenbach aurait peut-être pu tomber sous le coup de cet article et aurait encore repoussé l'échéance d'une adhésion de la Suisse à la convention ainsi qu'à la charte sociale européenne.

A Strasbourg nous nous trouvons dans une situation délicate et

./.

sommes sur la défensive. Nous approuvons les mesures mises sur pied par l'OFIAMT tout en demandant à M. l'ambassadeur Grübel si véritablement il pense que ces arrêtés pourront être appliqués pendant très longtemps ou si ces règles ne risquent pas plutôt de craquer un jour sous la poussée des nécessités de l'heure.

M. l'Ambassadeur Frochaux: La presse polonaise a suivi avec attention la campagne précédant l'initiative Schwarzenbach. Mises à part quelques critiques la presse a été objective. Le ministre des affaires étrangères de Pologne m'a récemment déclaré que la Pologne pourrait aider la Suisse à résoudre ses problèmes par une multiplication de solutions telle que celle trouvée pour la maison Sulzer. En effet la maison Sulzer a acheté cette année 7 moteurs Diesel pour bateaux construits en Pologne sous sa propre licence.

M. l'Ambassadeur Naville: La situation au Portugal est semblable à celle existant en Turquie.

Le gouvernement portugais manque de main-d'oeuvre dans les fabriques et dans les campagnes. Il prend donc des mesures pour limiter non seulement l'émigration irrégulière mais aussi régulière. A cet effet il s'est établi une coopération entre le Portugal et les pays d'immigration, notamment afin de restreindre l'émigration irrégulière. Cela a provoqué le déplacement du canal d'émigration vers les provinces africaines.

Dans des négociations entre la Suisse et le Portugal, ce dernier a obtenu un contingent de 1'000 - 1'200 personnes.

L'initiative Schwarzenbach n'a par ailleurs pas suscité d'inquiétude particulière au Portugal.

M. l'Ambassadeur Humbert: Le corps diplomatique international à Genève a prêté une grande attention à l'affaire Schwarzenbach bien que les "internationaux" n'aient pas été concernés par l'initiative. Genève a rejeté l'initiative, mais il ne faudrait pas en conclure que les Vigilants ne constituent plus une menace et je suis prêt à croire que le problème n'a pas été résolu le 7 juin. Les autorités genevoises sont d'autre part prêtes à renforcer le rôle international de Genève mais hésitent, devant les réticences de la population, à demander de nouveaux crédits "internationaux" au parlement genevois.

Herr Botschafter Grübel: Neben den offiziell angeführten Gründen für die Verzögerung des Zusammentreffens der gemischten italienisch-schweizerischen Kommission gibt es noch einen weiteren:



man wollte schweizerischerseits vor dem 7. Juni um jeden Preis den Eindruck vermeiden, unter dem Druck des Auslandes zu handeln.

Man mag den Bundesratsbeschluss vom März 1970 betreffend Reduzierung des Fremdarbeiterbestandes beurteilen wie man will: er war eine staatspolitische Notwendigkeit, um der Schwarzenbach-Initiative den Wind aus den Segeln zu nehmen. Die Priorität ist nun einmal auf die Stabilisierung gelegt worden, und nichts wäre schlimmer als eine unklare oder unbeständige Prioritätsordnung. Der Bundesrat muss sich angesichts der öffentlichen Meinung unbedingt an die im März gegebenen Versprechen halten. Ausnahmen für einzelne Wirtschaftszweige, wie z.B. das Gastgewerbe, wird es nicht geben. Es ist schon lange nicht mehr so, dass wir Fremdarbeiter nach dem Bedürfnis zuteilen können. Wir werden eine gewisse Konzentrationstendenz in Kauf nehmen müssen.

Die Möglichkeiten, den Bauern zu helfen, sind beschränkt. Deshalb haben wir in der Landwirtschaft den grössten Rückgang an ausländischen Arbeitskräften, der meist durch den Einsatz von Maschinen kompensiert wird. Die Hauptschwierigkeiten für die ausländischen Arbeitskräfte liegen in der Verständigung und in der Verpflegung.

Die Ablehnung der Schwarzenbach-Initiative hat dazu geführt, dass es vorläufig zu keinen Wegweisungen kommt, wie sie namentlich in Spanien befürchtet worden waren. Andererseits sind seither weniger Ausreisen erfolgt, was eine Stabilisierung des Fremdarbeiterbestandes erschwert. Das BIGA würde es nicht als ungünstig erachten, wenn der sehr grosse Anteil an italienischen Fremdarbeitern sich durch natürliche Abwanderung etwas vermindern würde, dies hauptsächlich aus politischen Ueberlegungen.

Die Idee der von Botschafter Frochoux erwähnten Zusammenarbeit mit Ostblockstaaten ist nicht neu. Wir haben Beispiele für gutes wie auch für schlechtes Gelingen. Die Schweiz kann aber eine solche Zusammenarbeit den Firmen nicht einfach von oben her aufzwingen. Es nützt also nichts, einen Rahmenvertrag mit einem Ostblockstaat abzuschliessen, sondern die einzelnen Firmen haben sich selber des konkreten Einzelfalles anzunehmen.

Botschaftertagung 1970

Plenarsitzung I "Schweizerische Luftverkehrspolitik"

II "Diplomatischer Schutz"

Freitag, 4. September (Vormittag)

## I

LuftverkehrspolitikHerr Direktor Guldimann hält das einleitende Referat (Text des Referats: Beilage 5)M. l'Ambassadeur Parodi a deux questions à poser à M. Guldimann.

a) La première est une question de principe: la Swissair est une compagnie privée certes, mais soutenue à divers égards par la Confédération; jusqu'à quel point peut-elle légitimement invoquer son intérêt commercial pour refuser sa collaboration dans certains cas d'urgence, tels le rapatriement de compatriotes en danger?

Dans quelle mesure les représentations diplomatiques suisses peuvent-elles, en ces circonstances, exercer une certaine pression sur notre compagnie nationale?

A titre d'exemple, M. Parodi évoque le rapatriement des Suisses d'Egypte pendant la guerre des 6 jours, qui fut mené à bien par des compagnies étrangères, l'aide de Swissair faisant défaut.

b) La deuxième question de M. Parodi porte sur la ligne aérienne de Khartoum.

La Swissair cherche à obtenir des autorités soudanaises la concession d'un second vol hebdomadaire. La situation politique et la température de nos relations avec les pays arabes rendent, à l'heure actuelle, les négociations difficiles. Elles ont donc peu de chance de progresser sans une amélioration de cet état de fait. Quel prix l'office fédéral de l'air attache-t-il à ces négociations?

Herr Dir. Guldimann: Die Swissair ist eine nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten aufgebaute Unternehmung, zugleich aber eine nationale Gesellschaft, die nationalen Interessen zu dienen hat. Es ist somit möglich, einen gewissen Druck auf die Swissair auszuüben. Dies zu tun, liegt aber nicht an den Aussenposten, sondern an den zentralen Stellen in Bern, die sich mit der Swissair-Generaldirektion in Zürich auseinandersetzen, denn im Aussendienst vermag man die grösseren Zusammenhänge nicht völlig zu erkennen. Selbst den Swissair-Vertretern im Aussendienst ist dies nicht möglich, da:

Auswirkungen auf das gesamte Liniennetz zu berücksichtigen sind.

Zum Problem der Luftverbindung mit Khartum ist zu sagen, dass die Swissair angesichts der sich stark auf den Flugverkehr auswirkenden politischen Situation im Nahen Osten das Interesse an einem Ausbau jener Route verloren hat.

M. l'Ambassadeur Turrettini: Un problème qui s'est posé à l'occasion de la récente Assemblée mondiale de la Jeunesse, organisée par les NU à New York. Le Secrétariat général souhaitait que les compagnies aériennes nationales assurent gratuitement le transport de leurs délégués au moins. La Swissair a répondu par une fin de non recevoir à ce souhait, dont le Bureau de l'Observateur suisse s'était fait l'interprète auprès d'elle.

D'autres compagnies aériennes ont manifesté plus de compréhension, par exemple la Lufthansa a offert le voyage de New York non seulement aux délégués allemands, mais aussi à certains délégués de pays du tiers monde.

M. Turrettini déplore la décision négative de Swissair et désirerait connaître les motifs qui y ont conduit.

Herr Direktor Guldimann: Es geht hier um das schwierige Gebiet der "Government Requests". Nur auf dieser Grundlage dürfen die IATA-Bestimmungen übertreten werden. Die Schweiz ist dabei zurückhaltend. Man will nur in seltenen Fällen der Swissair etwas aufzwingen. Zusagen ziehen stets vermehrte Begehren nach sich.

M. l'Ambassadeur Maurice: Les obligations qu'assume Swissair en tant que compagnie nationale sont-elles comparables à celles qui incombent aux compagnies aériennes des autres pays? Dans l'affirmative, comment Swissair réussit-elle à remplir ces obligations sans aucune subvention de la Confédération, alors que bon nombre de compagnies étrangères subventionnées n'y parviennent pas sans déficit?

Herr Direktor Guldimann: Die Beziehungen eines Landes zu seiner nationalen Fluggesellschaft sind von Staat zu Staat verschieden. Die Schweiz tendiert zum einen Extrem, wonach ihre Fluggesellschaft weitgehend freie Hand zur Geschäftsführung hat. Darin liegt aber auch der Erfolg der Swissair. In Belgien z.B. wurden bezüglich der SABENA zuviele politische Gesichtspunkte bei der Besetzung leitender Stellen berücksichtigt, was sich auf die Qualität des Managements nicht günstig auswirkt. Im übrigen ist aber bei den Staatsbeihilfen nicht nur an Subvention zu denken. Die Swissair profitiert u.a. von den Anstrengungen des Bundes im Gebiet der Flugsicherung und dem Betrieb einer Luftverkehrsschule.

M. l'Ambassadeur Bucher: Que recouvre exactement l'expression (la 6e Liberté, en particulier par rapport à la notion du "genuine traffic") et est-elle généralement employée?

Herr Direktor Guldimann: Der Begriff wird offiziell nicht gebraucht. Man trifft ihn aber in gewissen Statistiken, wo er den Anteil des Flugverkehrs andeutet, der sich aus dem Potential desjenigen Landes ergibt, auf welches der Begriff bezogen wird. Die Schweiz versucht Betrachtungen hierüber jedoch zu vermeiden, da ihr Anteil am Flugverkehr der 6. Freiheit sehr gross ist. Statt dessen zieht sie eine Erfassung des Verkehrs nach der Formel "true origin and destination" vor.

Herr Botschafter Escher: Welches ist der Stand der Verhandlungen zwischen Swissair und AUA? Das Verhandlungsthema geht offenbar von rein technischer Zusammenarbeit bis zur Fast-Fusion. Gibt es hierzu politische Richtlinien, die von der Swissair einzuhalten sind, oder ist die Swissair völlig frei, wie sie mit der AUA zusammenarbeiten will?

Herr Direktor Guldimann: Ueber diese Verhandlungen bekommt man mehr in der österreichischen Presse zu lesen, als man von den Dementis der Swissair lernt. Wenn politische Probleme auftauchen, wird das Luftamt meist frühzeitig von der Swissair konsultiert, andernfalls schaltet es sich selbst in die Verhandlungen ein. Fragen, die über das eigentliche Management hinausgehen, gehören zur Kompetenz der Bundesbehörden.

Herr Botschafter Hartmann: Grosses Lob gebührt der Swissair für ihren Einsatz bei der Diplomaten-Evakuierung von Pnom Penh nach Peking. Die Swissair hat dabei als erste westliche Luftverkehrsgesellschaft Peking angefliegen.

Die Swissair ist ein Teil des "Image" der Schweiz und ein besonders wichtiges Instrument jener Landeswerbung, die sich an die gehobene Klasse richtet. Was man aber in Städten wie Bangkok, Tokio oder New York erleben kann, entspricht kaum den daran geknüpften Erwartungen. Der offensichtliche Konflikt zwischen der Swissair und der aus ihr hervorgegangenen Balair, die mit dem Charter-Verkehr dem Geschäftsgang der Swissair natürlich in gewissem Mass abträglich ist, wirkt oft peinlich und macht einen schlechten Eindruck auf die Verhandlungspartner in Drittstaaten.

Bangkok entwickelt sich zum wichtigen Verkehrsknotenpunkt. Bald wird auch die Aeroflot dort landen. Es ist hierbei unverständlich, dass im Swissairbüro kaum etwas von einer schweizerischen Präsenz zu verspüren ist. Der Chef des Büros ist Schwede, sein Assistent Holländer.

Kürzlich schloss die Swissair ein Abkommen mit der Thailändischen Fluggesellschaft. Die Botschaft wurde erst nach Abschluss des Vertrages unterrichtet. Erklärtermassen war die Delegation der Swissair mit dem Verhandlungsergebnis nicht zufrieden, es war aber nichts mehr zu ändern. Die Botschaft hätte aber vielleicht helfend beistehen können, wenn sie anlässlich der Verhandlungen rechtzeitig konsultiert worden wäre.

Herr Direktor Guldimann: Die Swissair und die Balair ziehen nicht ganz am gleichen Strick. Das Luftamt hat aber nicht die gleiche Möglichkeit der Kontrolle über die Balair wie über die Swissair, da ihm der Nichtlinienverkehr nicht anvertraut ist.

Doch auch in bezug auf die Swissair steht es dem Luftamt nicht zu, auf deren Personalpolitik Einfluss zu nehmen. Das Luftamt will aber die Anregung betreffend die Leitung des Bangkok-Büros an die Swissair weiterleiten.

Was die Verhandlungen zwischen der Swissair und der thailändischen Fluggesellschaft anbelangt, so handelt es sich hierbei um Belange der ausschliesslichen Unternehmungsführung. Es wäre aber zugegebenermassen zweckdienlich gewesen, wenn man vorgängig die Botschaft konsultiert hätte.

M. l'Ambassadeur René Keller: On sait les dépenses et l'infrastructure considérables qu'a entraîné la construction de la "Concorde". On sait moins que la réalisation des souffleries, dans lesquelles les diverses parties de l'avion sont mises à l'épreuve, a été confiée par adjudication, à la Maison Sulzer de Winterthur. Une cinquantaine de Suisses travaillent à ce projet qui représente un montant global de 65 millions de francs suisses et dont les installations sont situées à Farnborough.

Herr Botschafter Fischli: Letztes Jahr haben 52 Flugzeugentführungen nach Kuba stattgefunden. Was früher jeweils grosse Umtriebe verursachte, hat sich heute gut eingespielt. Die amerikanischen Flugzeuge können jeweils nach 5-6 Stunden schon wieder den Rückflug antreten, und zwar vom gleichen Flugplatz aus. Die Kosten belaufen sich auf 1800 bis 2400 Dollar pro Ereignis. Dagegen wird auf lateinamerikanische Flugzeuge ein komplizierteres Verfahren mit viel höheren Kosten angewendet, wobei unter den einzelnen Herkunftsländern grosse Unterschiede gemacht werden. Am meisten bezahlt Brasilien. Das Problem der "Castronauten", wie man hier die Entführer nennt, scheint aber für Kuba recht unangenehm geworden zu sein. Die wenigsten handeln wirklich aus politischen Motiven. Wenn der kriminelle Charakter eines Entführers vor den kubanischen Behörden belegt werden kann, wandert jener dort ins Gefängnis. Trotz allem wollen die Kubaner nach aussen als Asylant gelten, weshalb sie sich jedem Versuch, mit ihnen zu einem Abkommen zu gelangen, widersetzen. Mexiko, das an einem Auslieferungsabkommen interessiert ist, hat als Repressalie bereits sein Luftabkommen mit Kuba gekündigt.

Kuba empfindet die Flugzeugentführungen als ebenso lästig, wie die Schiffsentführungen nach Guantanamo oder Florida. Die USA wären bereit, die Schiffe sowie die Insassen zurückzugeben, mit Ausnahme derer, die für politisches Asyl in Frage kommen. Die Kubaner sind aber gegen jede Auslieferung. Insofern bleiben die Gespräche von Montreal für sie Theorie.

Herr Direktor Guldimann: Die Verhandlungen von Montreal hinsichtlich der frequenzvermindernden technischen Massnahmen können auch für Kuba nicht nur Theorie sein.

M. l'Ambassadeur Masnata: Selon les conclusions d'enquête sur l'"attentat" de Würenlingen, l'explosion aurait eu sa source dans un sac postal. A l'époque, le frêt postal n'était pas contrôlé, a-t-on comblé depuis lors cette lacune?

Herr Direktor Guldimann: Die Untersuchung ist noch nicht ganz abgeschlossen. Sie liegt übrigens nicht beim Luftamt. Mit grosser Wahrscheinlichkeit wird das Untersuchungsergebnis etwa so aussehen: Die Explosion stammt von einem Poststück her, das in München aufgegeben wurde und offenbar für eine EL AL-Maschine bestimmt war, die es aber nicht beförderte, weil die EL AL an jenem Tag - es war ein Samstag - nicht fliegt. Von München kam das Paket in niedriger Flughöhe nach Zürich, weshalb keine Zündung stattfand. Offenbar handelt es sich um den gleichen Absender wie beim Paket, das in der AUA explodierte.

Eine Sicherheitskontrolle von Gepäckstücken war damals noch nicht vorgesehen. Sie wurde nach diesem Ereignis eingeführt und besteht aus einer mehrmaligen Druckkammerprobe sowie einer Lagerung von 24 Stunden.

Herr Botschafter Hartmann: Wird von nun an in jedem Flugzeug ein Sicherheitsbeamter anwesend sein? Der Chef des Swissambüros habe ihm dies beim Abflug in Bangkok erklärt, der Flugkapitän habe es jedoch verneint.

Herr Direktor Guldimann: Das Problem wird gerade jetzt eingehend geprüft. Es scheint aber einen übergrossen Personalaufwand zu bedingen. Es wäre eher praktikabel, Bord-Kontrollen am Boden vor dem Abflug durchzuführen.

M. l'Ambassadeur Bernoulli: Certaines compagnies d'aviation, l'Ethiopian Airlines en particulier, ont depuis longtemps des agents de sécurité à bord de leurs appareils. Ethiopian Airlines n'a plus subi de détournement depuis qu'elle a pris cette mesure.

Herr Minister Diez: Nach Ansicht der Rechtsabteilung des EPD, die ein Bindeglied zwischen dem EVED und dem Luftamt darstellt, besteht eine vorbildliche Zusammenarbeit zwischen dem Politischen Departement und dem EVED bzw. Luftamt. Er unterstreicht im übrigen, was schon Herr Guldimann gesagt hat, nämlich, dass man für alle Informationen betreffend den Luftverkehr sehr dankbar ist. Konkrete Fragen werden gerne beantwortet. Sie können direkt an das Luftamt gerichtet werden, brauchen also nicht den Weg über das Politische Departement zu nehmen.

- 30 -

M. le Conseiller fédéral Bonvin. Une réorganisation récente du département a conféré à l'Office fédéral de l'air une autonomie plus complète que par le passé et presque totale.

M. Bonvin souligne à son tour l'importance que revêt la collaboration de l'office avec nos représentations diplomatiques. Dans le domaine des relations aéronautiques civiles rien de positif ne saurait se faire sans une "ambiance favorable", préparée de longue main avant même toute démarche précise. Cette ambiance repose pour l'essentiel sur la qualité des contacts qu'entretiennent nos ambassades avec les autorités intéressées de leur pays de résidence. Swissair qui fait face avec un certain succès à la concurrence entre compagnies aériennes ressent néanmoins le besoin d'élargir sa base. C'est dans cette optique que notre compagnie nationale s'intéresse et négocie un rapprochement avec AUA, malgré la situation financière précaire de la compagnie autrichienne. A titre confidentiel, ce rapprochement ira au-delà d'une simple collaboration.

En ce qui concerne la sécurité, malgré les problèmes de personnel qu'elle pose (l'absence d'une police fédérale), toutes les mesures nécessaires seront prises.

## II

Diplomatischer Schutz

Diskussionsgrundlage: Arbeitspapier vom 1. September 1970  
(Beilage 6)

Herr Minister Diez: Es geht nicht darum, die bestehende Praxis neu zu gestalten. Die bekannten Regeln des Völkerrechts über den diplomatischen Schutz gelten weiter. Bei der Gewährung des Schutzes übt ein Staat ein ihm nach Völkerrecht zustehendes eigenes Recht aus; er handelt nicht als Anwalt des Betroffenen. Bei einem Doppelbürger in einem Drittstaat ist die nationalité effective für die Gewährung des Schutzes ausschlaggebend. Im Falle des Doppelbürgers im andern Heimatstaat kann dieser Staat stets die Einrede der Nichtzuständigkeit des intervenierenden Staates erheben. Neben dem formellen, im Völkerrecht verankerten Verfahren, das zu einem Schiedsgericht oder zum Internationalen Gerichtshof führen kann, gibt es aber in der Praxis eine Reihe von weiteren Möglichkeiten. Im humanitären Sektor, im Falle der Verletzung elementarer Menschenrechte, können die Normen des Völkerrechts nicht Anlass zum Nichtstun sein. Allerdings kann der andere Staat die Annahme der Intervention verweigern. Wichtig ist, dass das Departement sofort über Verhaftungsfälle orientiert wird, damit es zu Anfragen z.B. von Parlamentariern oder der Presse sofort Stellung nehmen kann, womit oft Weiterungen vermieden werden.

Herr Botschafter Escher: Ich habe Zweifel, ob die unter III des Arbeitspapiers angeführten "weiteren Schutzmassnahmen" eine rechtliche Grundlage haben oder nicht. Es ist nötig, klar zu unterscheiden zwischen Schritten, die sich rechtlich abstützen lassen, und anderen Massnahmen. Bezüglich von Doppelbürgern in Drittstaaten war ich bisher der Auffassung, dass ein solcher als Schweizer gilt, dessen man sich anzunehmen hat. Ist die "nationalité effective" ein Rechtsbegriff, dem man Rechnung zu tragen hat? Schliesslich interessiert mich zu wissen, ob nicht die Möglichkeit besteht, in Auslieferungsfällen die oft langen Fristen abzukürzen, die deren Prüfung in Anspruch nimmt, zumal wenn der Betroffene selbst mit der Auslieferung einverstanden ist.

M. l'Ambassadeur Bucher: Certains points de l'exposé méritent d'être précisés. Quelques Suisses sont actuellement emprisonnés au Brésil. Dans le cas du jeune von der Weid, il ne fait pas de doute que la nationalité prédominante est brésilienne. Von der Weid a déclaré qu'il ne voulait rien savoir de sa nationalité suisse, ce que ses parents ont répété. Ce n'est du reste qu'au bout de 4 à 5 semaines qu'on a appris que von der Weid avait subi des sévices. On peut dès lors se demander s'il y avait encore lieu d'intervenir auprès des autorités brésiliennes, d'autant moins que la nationalité prédominante n'était pas la suisse. Il faut en effet tenir compte de la susceptibilité des Etats en voie de développement. On aurait pu peut-être obtenir satisfaction dans une certaine mesure auprès



des autorités brésiliennes en agissant avec souplesse comme il est prévu à la page 6 du document. Bien évidemment, la campagne déclenchée dans la presse suisse a mis fin à tout espoir dans ce sens.

On peut se demander ce qu'il convient d'entendre par le principe des "clean hands". Bien souvent, des prisonniers politiques n'ont pas les "clean hands". A cet égard, l'Organisation des Etats américains a mis à l'étude la question de savoir si les terroristes devraient pas être considérés comme des criminels de droit commun.

Bien souvent, des prisonniers n'ont pas suffisamment d'argent pour se payer un avocat. Or, un avocat commis d'office, surtout pour les procès politiques, n'est souvent pas le meilleur. Aussi peut-on se demander si le Département ne devrait pas, à la rigueur, défrayer les frais encourus.

Quant à la grâce dont il est fait mention à la page 4, chiffre 5, l'exposé part de l'idée qu'elle peut seulement être accordée après la condamnation. Cela n'est pas certain: il est souvent plus facile d'obtenir la grâce avant la condamnation même. Enfin, les avocats-conseils s'occupent surtout de questions économiques. Est-il habile d'y avoir recours?

M. l'Ambassadeur Parodi: Le schéma de M. Diez constitue un fondement juridique complet. Malheureusement, tant à Bucarest qu'à Prague j'ai dû me rendre à l'évidence que les bases juridiques n'existaient pas et qu'il était nécessaire de pouvoir recourir à une série de mesure d'urgence. La disparition d'un citoyen suisse devrait être signalée immédiatement, ce qui suppose un rôle d'immatriculation à jour et que l'ambassade soit avisée au plus vite par la famille, par un voyageur de passage, ou encore par la colonie. Des moyens de pression extra-légaux peuvent s'avérer utiles comme par exemple la menace d'une conférence de presse en Suisse. On peut en outre invoquer, suivant le cas, la Convention européenne des droits de l'homme voire le recours à la Commission internationale des juristes. En tout état de cause, dans les pays communistes, la grâce est beaucoup plus difficile à obtenir qu'une mesure d'expulsion.

Herr Botschafter Felix Schnyder: Bei Interventionen in einem fremden Staat, der auch ein Rechtsstaat ist, steht uns ein Katalog von Schritten zur Verfügung, die eine einwandfreie rechtliche Grundlage haben. Daneben gibt es aber auch ausserrechtliche Mittel. Man sollte zwischen Rechtsschutz und anderen Schritten klar unterscheiden und deshalb auch terminologisch bei diesen ausserrechtlichen Schritten besser nicht von "Schutzmassnahmen" sprechen. Die ausserrechtlichen Schritte, die wir oft unternehmen, können unter dem Begriff "Förderung der guten Beziehungen" klassiert werden. In einem Einwandererland kann ein eingewanderter und naturalisierter Mitbürger nicht mehr Objekt des Rechtsschutzes sein, dennoch darf sich die alte Heimat für ihn interessieren, auch um die guten Beziehungen zu fördern. Es geht um Fragen des Masses, der Opportunität und des guten Willens.

M. l'Ambassadeur Masset: Le Guatemala ne reconnaît pas la double nationalité. Aussi est-il difficile d'intervenir en faveur d'un citoyen suisse qui a acquis la nationalité guatémaltèque.

Herr Botschafter Hess: Die Nützlichkeit neuer Weisungen wird durch den Fall des in Israel verhafteten neunzehnjährigen Schweizers gezeigt, der nach einer entsprechenden Ausbildung in Beirut als Saboteur mit Sprengstoff in Haifa landete, wo er ein Gebäude sprengen sollte, aber bereits bei der Ankunft verhaftet wurde. Ein Prozess hat noch nicht stattgefunden. Das Verfahren wickelte sich bisher korrekt ab, Israel ist ein Rechtsstaat. Hier stellt sich für uns die Frage der Würdigkeit, der "clean hands". In Israel wird dieser Schweizer wie ein arabischer Terrorist als Schwerverbrecher betrachtet. Eigentlich betrachten auch wir ihn als unwürdig. Israel erwartet nicht, dass die Schweiz sich für ihn einsetzt und sich für ihn besonders interessiert. Wir ziehen in Berücksichtigung, dass er vielleicht aus einem gewissen Idealismus oder aus Unbesonnenheit heraus gehandelt hat. Wir müssen auf unsere Auffassung abstellen. Die Frage der Würdigkeit spielt schon im allerersten Moment eine Rolle, deshalb ist es für die Vertretungen wichtig, sofort aus der Heimat Unterlagen über Vorleben und wichtige Punkte zu erhalten. Im vorliegenden Fall liegen bisher nur von israelischer Seite Angaben vor, die teilweise via Interpol aus der Schweiz kamen. Das EPD sollte in einem solchen Fall sofort auch Angaben über Vorleben, Charakter, Familienverhältnisse, Beruf, machen. Bezüglich der Frage der Vertretung durch einen Anwalt ist zu prüfen, ob man sich mit einem Offizialverteidiger\* seinen Klienten erst zu Beginn der Hauptverhandlung kennen, während ein privater Anwalt schon vorher tätig sein kann. Besteht die Möglichkeit eines Beitrages an die Anwaltskosten durch den Bund, wenn der Betroffene mittellos ist?

M. l'Ambassadeur René Keller: Je voudrais rappeler trois cas bien connus d'incarcération, l'un survenu à Prague, l'autre en Guinée (cas Fritschi) et le troisième à Ankara. Les intérêts supérieurs du pays varient fortement selon l'Etat protecteur. Ainsi dans le cas Fritschi, qui avait été condamné à 15 ans de prison pour complot contre la sûreté de l'Etat, il y a eu une levée de boucliers en sa faveur. Au bout de deux ans, on l'a sorti de prison pour faire plaisir au FLN algérien alors que la France n'avait pas bougé en faveur d'un de ses ressortissants qui était l'âme du complot! On peut s'interroger pour savoir si nous ne donnons pas ainsi à nos compatriotes le sentiment qu'ils peuvent se permettre beaucoup de choses à l'étranger. Je me demande enfin quel serait le sort réservé à un vagabond, double national, interné en Suisse sous le régime administratif. Un Ambassadeur étranger serait-il habilité à intervenir en sa faveur?

M. l'Ambassadeur Stroehlin: Il existe des cas de doubles nationaux dans un Etat de tiers qui, selon leurs intérêts, invoquent leur nationalité alternative. Comment alors déterminer quelle est la nationalité prépondérante?

\* begnügen soll, auch wenn dieser zwar ein guter Anwalt aber nicht erstklassig ist. Oftmals lernt auch ein Offizialverteidiger ...

./..

M. l'Ambassadeur Campiche: Je me rallie aux remarques faites par M. l'Ambassadeur Parodi que je trouve fort intéressantes et qui correspondent à mon expérience actuelle. J'ai toutefois des réserves au sujet de la conférence de presse qui pourrait être organisée en Suisse. Je voudrais soulever deux questions en ce qui a trait au droit consulaire de visite et au délai dans lequel on peut insister pour voir un compatriote arrêté.

En ce qui concerne la page 3, point 3, - motifs conduisant à une arrestation - il peut y avoir divergence quant au concept de délit de droit commun (notion du parasitisme introduite notamment par la Tschécoslovaquie).

M. l'Ambassadeur Masnata: J'appuie les remarques faites par M. Masset. C'est ainsi que le Pakistan ne reconnaît pas non plus la double nationalité. Il convient donc d'agir avec prudence et une intervention, fondée sur la nationalité suisse, pourrait suivant le cas causer préjudice à un ressortissant double national.

M. le Consul général Bonnant: Il peut également y avoir intervention en faveur de délinquants de droit commun. Or, l'expérience montre que les avocats commis d'office pour de petits délits de droit commun ne donnent souvent pas satisfaction. Il conviendrait dès lors d'examiner si l'on pourrait pas trouver une solution sur le plan financier.

Herr Minister Diez: Die Frage der "nationalité effective" stellt sich nur in Drittstaaten. Im zweiten Heimatstaat ist eine formelle Intervention ausgeschlossen. Da es eine Tatsache ist, dass verschiedene Staaten eine zweite Staatsangehörigkeit nicht anerkennen, gilt dies um so mehr. Um zu beurteilen, welches die "nationalité effective" ist, stellt man auf verschiedene Kriterien ab, die die nähere Bindung zu einem der beiden Staaten charakterisieren, wie Wohnsitz, Militärdienst, verwendeter Pass. Bezüglich der Auslieferungshaft kann ich nicht auf Einzelheiten eingehen.

Das Prinzip der "clean hands" bedeutet, dass ein Staat die Geltendmachung formeller Schutzmassnahmen ablehnen kann, wenn die "clean hands" nicht bestehen. Herr Schnyder hat richtig festgestellt, dass zwischen förmlichem rechtlichem Schutz und anderen Schritten unterschieden werden muss. In politischen Fällen wird oft bestritten, dass "clean hands" vorliegen. Demgegenüber ist zu betonen, dass mit einer Intervention nicht Freilassung oder Freispruch verlangt wird, sondern einzig die Durchführung eines rechtsstaatlichen Verfahrens. Ich teile durchaus die Auffassung von Herrn Hess. Es geht darum, dass die elementaren Grundrechte eingehalten werden. Der humanitäre Aspekt steht im Vordergrund. Die Verfahren sind oft lang, auch bei uns, weshalb eine menschenwürdige Behandlung die erste Sorge sein muss. Formelle Einwände kommen erst in zweiter Linie. Das gilt auch für Terroristen.

Die Frage der Vertretung durch einen Anwalt ist heikel. Die Vertrauensanwälte sind meist nicht Strafexperten, sie können aber geeignete Kollegen, die nicht Staranwälte sein müssen, bezeichnen. Eine Erörterung des Problems, wie geeignete Verteidiger bezahlt werden sollen, würde hier zu weit führen; es muss indessen geprüft werden.

In zahlreichen Fällen muss geprüft werden, ob mit einer Intervention die Ausweisung oder die Begnadigung erwirkt werden soll. In einem Rechtsstaat ist eine Begnadigung erst möglich, wenn das Urteil gefällt ist. Eine Ausweisung ist dagegen schon vor dem Prozess möglich, auch in der Schweiz.

Es ist schwierig, allgemein gültige Regeln für die Gewährung des Schutzes aufzustellen. Die Verhältnisse sind von Staat zu Staat verschieden. Eine bestimmte Massnahme, die vielleicht in einem unterentwickelten Staat erfolgversprechend ist, kommt in einem europäischen Rechtsstaat nicht in Betracht. Das gleiche gilt für die Umschreibung des politischen Delikts, das nicht ein Rechtsbegriff ist. Gerade in den Oststaaten ist es oft kaum möglich, die wahren Motive zu kennen. Die vorhin erwähnte Internationale Juristenkommission ist in finanziellen Schwierigkeiten, der Bundesrat hat ihr kürzlich eine Ueberbrückungshilfe gewährt.

Für einen Entscheid, ob und wie interveniert werden soll, ist es wichtig, das Vorleben des Betroffenen zu kennen. Es ist eine Frage der Koordination, dass unsere Vertretungen ebenso orientiert werden wie die Polizei- und Gerichtsbehörden des anderen Staates durch Interpol. Wir werden sehen, dass inskünftig die gegenseitige Orientierung zwischen Zentrale und Vertretungen einerseits und EPD und den sachlichen zuständigen Bundesstellen und kantonalen Behörden andererseits verbessert wird.

Das "höhere Landesinteresse" kann nicht ein für allemal definiert werden. Es kommt auf den Stand der Beziehungen zum andern Staat an. Wenn diese sehr gespannt sind, kann nicht ausgeschlossen werden, dass einem Schweizer der Schutz nicht gewährt werden kann. Wer im konkreten Fall intervenieren soll, ist eine Ermessenfrage. Wo es um ein Menschenleben geht, ist eine Intervention des Botschafters schon am Anfang angezeigt. Pressekonferenzen in der Schweiz sind kein Allheilmittel. Auch hier kommt es auf die Umstände an. Das Besuchsrecht ist im Wiener Uebereinkommen über konsularische Beziehungen geregelt. Fristen sind manchmal auch in der Schweiz lang. Es ist darauf zu achten, dass ein Beschuldigter rasch einem Richter zugeführt wird. Bezüglich Administrativversorgten in der Schweiz besteht ein heikles Problem. Immerhin steht auch diesen Leuten ein Instanzenzug offen, allerdings aber vorwiegend nur innerhalb der Verwaltung. Die Gewährung des Schutzes entgegen dem Willen des Betroffenen ist schwierig, immerhin übt ein Staat aber ein eigenes Recht aus, nicht ein solches des Betroffenen.

Die in der Diskussion gefallenen Bemerkungen sind uns nützlich. Wir werden ihnen bei der Ueberarbeitung der Weisungen Rechnung tragen; es ist indessen unmöglich, darin alle Möglichkeiten zu berücksichtigen.

BOTSCHAFTERTAGUNG 1970

Plenarsitzung "Die europäische Sicherheit"

Freitag, 4. September 1970, nachmittags

---

M. le Conseiller fédéral Graber ouvre la séance et présente un exposé introduisant la discussion (texte de la conférence: annexe 1).

Herr Botschafter Felix Schnyder: Die Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber dem Projekt einer Europäischen Sicherheitskonferenz ist bis heute mehr als skeptisch gewesen. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass Washington an der Sicherheit Europas nicht interessiert wäre. Die amerikanische Regierung hofft, dass die Vereinigten Staaten zusammen mit ihren westeuropäischen Partnern, von denen ein erhöhter Beitrag erwartet wird, in der Lage sind, das Mächtegleichgewicht auch in Europa aufrecht zu erhalten. Washington zweifelt indessen, dass die Verwirklichung des Konferenzprojektes das geeignete Mittel für die europäische Sicherheit ist. Nach amerikanischer Auffassung handelt es sich bei diesem Konferenzvorschlag um ein sowjetisches Manöver, um den Versuch Moskaus, die gegenwärtigen Machtverhältnisse auf dem europäischen Kontinent einzufrieren.

Die Skepsis Washingtons hat sich in keiner Weise vermindert. Das Gegenteil ist der Fall, weil sich die östliche Haltung gegenüber jenem Traktandenpunkt, für den Washington Interesse aufzubringen vermochte (Truppenverminderung), noch ungünstiger entwickelt hat. Statt um gleichzeitige und ausgewogene Truppenverminderung soll es nach östlicher Auffassung lediglich um den Rückzug fremder Truppen gehen.

Washington hat keinen eigenen aktiven, konstruktiven Beitrag zur Diskussion des Konferenzvorschlages geleistet. Seine negative Haltung wird nur durch den Wunsch in gewissen Grenzen gehalten, nicht schuld am Misslingen einer Konferenz zu sein, für die einige Partner Interesse zeigen.

Die Diskussion um das Konferenzprojekt hat einige positive Auswirkungen zur Folge gehabt: sie hat gewissen osteuropäischen Partnern der Sowjetunion (z.B. Rumänien) erlaubt, selbständiger

aufzutreten. In amerikanischer Sicht handelt es sich dabei jedoch um eine mehr optische Selbständigkeit. Hinter den Kulissen hält Moskau die Fäden fest in der Hand.

Es ist schon die Frage gestellt worden, ob Moskaus Wunsch nach einer Verwirklichung des Konferenzprojektes die Sowjetunion veranlassen könnte, in der Berlin-Frage und in bezug auf die westdeutschen Gespräche mit osteuropäischen Regierungen mehr Nachgiebigkeit zu zeigen. Inzwischen ist der Vertrag zwischen Bonn und Moskau abgeschlossen worden; die Frage, für wen er einen Erfolg bedeutet, ist allerdings noch nicht zu beantworten. Die Berlin-Gespräche der vier Schutzmächte sind ohne Zweifel ein ernsthafter Test, ein Prüfstein für die Ernsthaftigkeit der UdSSR. Washington bleibt weiterhin passiv und skeptisch.

Das Konferenzprojekt ist ein hochpolitischer Versuch, die politischen Verhältnisse in Europa neu zu regeln. In den europäischen Machtverhältnissen werden die Neutralen kaum eine grössere Rolle zu spielen vermögen. Wenn die Konferenz zustande kommt, werden die neutralen Länder vielleicht in gewissen Bereichen, wie jenem der Kontakte auf handelspolitischem, kulturellem und technologisch-wissenschaftlichem Gebiet, vermitteln können.

Monsieur l'Ambassadeur Caillat: Après la signature du Traité germano-soviétique, les Ambassadeurs de l'Est ont fait savoir à La Haye que l'atmosphère de détente nécessaire à l'ouverture de la Conférence de sécurité était ainsi créée. Le Ministre Luns est très négatif: Le seul avantage de cette conférence sera de permettre aux pays-satellites de se manifester sur le plan international. Le désavantage sera par contre de créer une illusion de sécurité qui amènera, selon Luns, les Parlements européens à restreindre les budgets militaires.

Monsieur l'Ambassadeur René Keller: Le scepticisme dont M. Schnyder a parlé est partagé par Londres. Les Anglais auraient voulu que l'on crée, avant la conférence, un secrétariat qui aurait tenu un catalogue des menaces contre la sécurité. Cet organe aurait permis aux satellites de renforcer leurs tendances à l'indépendance.

L'intérêt pour la conférence, qu'on avait pu remarquer à la fin de la période Wilson, a été mis en veilleuse par l'avènement du Gouvernement Heath dont les relations avec l'URSS sont froides.

Sur Berlin, les Anglais seront probablement fermes.

Monsieur l'Ambassadeur Micheli: Selon les trois interventions que nous venons d'entendre, plusieurs pays occidentaux sont très sceptiques à l'égard de la Conférence de sécurité. Pourquoi dès lors l'OTAN est-elle entrée dans le jeu en acceptant l'ordre du jour et en y ajoutant l'idée de la réduction équilibrée des forces, au lieu de présenter un contre-projet?

Monsieur l'Ambassadeur Dupont: La France est réservée à l'égard de la Conférence qui pourrait cristalliser les blocs. Elle souhaite que les travaux préparatoires se situent sur le plan bilatéral. La détente nécessaire à la convocation de la conférence n'est pas apportée par la signature du Traité germano-soviétique, dont on doit attendre les fruits avant de le juger. Il faudrait également attendre le résultat des entretiens à quatre sur Berlin.

Si la conférence a lieu, ce sera probablement l'année prochaine à Helsinki. Une conférence préalable au niveau des Ambassadeurs convient à la France, en raison du fait que les deux Allemagnes ont des représentations diplomatiques à Helsinki, ce qui éviterait de soulever la question du statut d'une délégation est-allemande. En ce qui concerne l'ordre du jour, la France ne s'intéresse pas à la diminution des forces, qui relève de l'OTAN. Elle ne veut cependant pas que la Conférence ne devienne un débat entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Elle ne veut pas non plus que les troupes américaines soient retirées d'Europe sans contre-partie. Elle souhaite que la conférence consacre le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures, même dans le cadre d'un même bloc, ainsi que de la libre circulation des personnes et des idées.

Elle craint que Moscou ne considère le Traité germano-soviétique comme un traité de paix et souhaite que les discussions sur Berlin s'engagent.

Monsieur l'Ambassadeur de Stoutz: On a parlé d'une diminution de l'intérêt de Moscou pour la Conférence. Etant donné que celle-ci est une idée soviétique et que l'ordre du jour trahit le désir de Moscou d'assurer ses frontières à l'Ouest, je suis sceptique à ce sujet. Par le Traité germano-soviétique, Moscou, sans faire de concessions essentielles, a obtenu que la RFA renonce à l'usage de la force. La conférence lui donne l'occasion d'obtenir les mêmes assurances de la part des autres pays occidentaux. L'URRS s'efforcera donc, peut-être par pays interposé, d'obtenir une réunion prochaine de celle-ci pour pouvoir ensuite faire face au danger chinois qui est réel.

L'OTAN ayant proposé de discuter une réduction équilibrée des forces et la possibilité de procéder à des échanges culturels, le bloc communiste a répondu en limitant la réduction aux seules

- 39 -

armées étrangères, mesure qui resterait probablement sans effet, Moscou n'ayant pas l'intention de s'y conformer. Pour ce qui est des liens culturels, il ne saurait être question d'en arriver à l'échange des personnes et des idées.

Moscou désire accélérer la réunion de la conférence pour éviter que de nombreux pays, qui seraient contre son principe mais n'osent pas le dire, aient le temps de se ressaisir.

Monsieur l'Ambassadeur Campiche: La signature du Traité germano-soviétique a été ressentie par les Tchèques comme un événement historique. Prague saisira l'occasion des conversations bilatérales préparant la Conférence de sécurité pour se mettre en valeur.

Dans l'optique tchécoslovaque, les pays neutres devraient user de leur position pour hâter la réunion de la conférence et, le moment venu, pour enlever à celle-ci le caractère de conversations entre blocs qu'elle pourrait avoir. A la conférence, Prague pourrait proposer une modification du statut de la Commission Economique pour l'Europe, afin d'y revaloriser sa position.

Après la signature du Traité germano-soviétique, on a annoncé que des contacts seraient établis entre Prague et Bonn. J'ai même entendu, pour la première fois, des Tchèques évoquer dans des conversations officielles la réunification allemande. Après le sommet du Pacte de Varsovie à Moscou, on a précisé que cette réunification ne saurait résulter que d'une socialisation de la RFA.

Comme la conférence devra sanctionner le statu quo issu de la guerre, la Suisse, fidèle au principe de la primauté du droit, ne pourra avoir qu'un rôle marginal.

N'ayant pas pris la parole le premier jour, j'aimerais faire une remarque sur la détente telle qu'elle apparaît à Prague. Parler de détente et de paix dans un pays occupé est risible. Selon les Tchèques, l'appel de Budapest était une manoeuvre destinée à détourner l'attention du monde de ce qui se passait à Prague. Les réactions à cet appel, qui permettent de penser que la conférence aura lieu, ont surpris les pays de l'Est.

Herr Botschafter Lindt: Es scheint klar, dass Moskaus Entschluss, in Europa die Entspannung zu fördern, durch China bedingt ist. Die Sowjetunion hat das russische Debakel gegenüber Japan zu Beginn dieses Jahrhunderts nicht vergessen. Es geht Moskau in der Konfrontation mit China um die Sicherung nicht allein des sibirischen Landwegs, sondern auch des Seewegs.

Die UdSSR tritt für Entspannung in Europa ein, weil sie weiss, dass sonst Druck Gegendruck erzeugt. Mit der Entspannung ist es jedoch wie mit der Neutralität: sie ist gefährdet, wenn sie nicht



bewaffnet ist. Die UdSSR kann, weil die öffentliche Meinung in ihrem Fall keine Rolle spielt, Entspannung fördern und gleichzeitig ihre Bewaffnung vorantreiben. Im Westen hingegen sind die Regierungen von der öffentlichen Meinung abhängig. Im Westen streben die Menschen nach Wohlstand; sie wollen für die Verteidigung keine Opfer bringen; die Jungen nehmen Distanz von ihren Staaten und den herrschenden Gesellschaftsformen.

Amerika leidet an einer Krise des Vertrauens in sich selbst. Ich bin weniger optimistisch als Herr Schnyder inbezug auf die Dauer, die es braucht, bis dieses Vertrauen wieder hergestellt ist.

Wir können die Frage, ob die Europäische Sicherheitskonferenz zustande kommt, bejahen, wenn wir uns auf den europäischen Sektor beschränken. Dies ist jedoch kaum möglich, weil die Frage nur in weltpolitischem Zusammenhang beantwortet werden kann. Sollte sich z.B. im Nahen Osten die Krise erneut verschärfen, so könnte die Skepsis der USA hinsichtlich des Konferenzprojektes in Opposition umschlagen. Es ist deshalb durchaus möglich, dass die künftige weltpolitische Entwicklung einen negativen Einfluss auf den Konferenzvorschlag auszuüben vermöchte.

Man darf annehmen, dass Bonn und Moskau zu Beginn einer solchen Konferenz die Hauptrollen spielen würden. Es ist aber unvorstellbar, dass die Gespräche mit der Zeit von den beiden Supermächten nicht monopolisiert werden; die USA würden sich keinesfalls mit der Rolle eines zugewandten Orts begnügen. So wird etwa Bundeskanzler Brandt in der Frage der Truppenverminderung nicht in der Lage sein, im Namen der NATO zu sprechen.

Was die Rolle der Schweiz betrifft, so ist es sicher richtig, dass wir uns nicht an der Regelung von Friedensfragen zu beteiligen vermögen. Man könnte uns aber an unsere Verfügbarkeit erinnern; es könnte Druck auf uns ausgeübt werden. Die Schweiz wird diesen Klippen jedoch auszuweichen wissen.

Monsieur l'Ambassadeur Marcionelli: La position de la Turquie est semblable à celle des USA et de l'Angleterre. Je crois savoir que l'OTAN a accepté d'entrer dans le jeu parce qu'elle ne croit pas à cette conférence. La Belgique et les Pays-Bas en particulier sont très mal disposés à son égard.

Nous sommes un petit pays et nous avons intérêt à entretenir de bonnes relations avec d'autres petits pays même communistes ou arabes, car ceux-ci comprennent notre position. Des visites du Secrétaire général du Département aideraient considérablement les Ambassades à développer un climat d'entente. Il pourrait être utile à ce propos de donner au Secrétaire général le titre de Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères.

Monsieur l'Ambassadeur Frochaux: Pour la Pologne, la Conférence est très importante puisqu'elle constitue la seule possibilité pour les pays satellites de se faire entendre sur le plan international. Elle essaiera dans ce cadre de faire garantir son intégrité territoriale et de soumettre la RFA à un contrôle européen. Le problème de la ligne Oder-Neisse qui a été réglé dans un traité bilatéral doit encore être confirmé sur un plan plus général. Ces préoccupations de la Pologne ne sont pas récentes puisqu'elles avaient déjà trouvé leur expression dans le plan Rapacki. Elle souhaite utiliser l'occasion de la conférence pour acquérir un peu plus de liberté. Elle a préparé à ce sujet des projets qui ont été repoussés par les autres pays de l'Est, mais qu'elle pourrait ressortir le moment venu. Elle souhaite que la conférence se réunisse le plus vite possible et ceci pour éviter que le développement des rapports germano-soviétiques ne la rende inutile en créant une entente entre ses deux voisins d'avant 1939, qui se ferait à son détriment.

Herr Botschafter Aman: Wenn davon die Rede war, dass Moskau mit Hilfe der Konferenz aus Osteuropa einen monolithischen Block zu bilden gedenkt, so wird die Sowjetunion in dieser Hinsicht mit Ungarn keine Schwierigkeiten haben. Ungarn schwimmt im Kielwasser der UdSSR.

Die aussenpolitischen Probleme stehen gegenwärtig nicht im Vordergrund des ungarischen Interesses. Das Land konzentriert seine Energien auf die Wirtschaftsreform, die vor 1 1/2 Jahren begonnen wurde.

Kadar hat zwei Meisterleistungen vollbracht: vor 15 Jahren war er der bestgehasste Mann in Ungarn, heute wird er vom Volk als das kleinste aller Uebel akzeptiert. Kadar hat zudem das Vertrauen Moskaus und deshalb genügend Freiheit, die ungarische Wirtschaftsreform auch durchzuführen. Ungarn denkt daher nicht daran, irgend etwas zu unternehmen, das nicht im Interesse der Sowjetunion wäre. Budapest ist der Anwalt der Moskauer Konzeption, und wenn die Ungarn Initiativen ergreifen, so tun sie dies stellvertretend für die Sowjetunion.

Gewaltverzicht und Anerkennung der Grenzen entsprechen dem nationalen Sicherheitsbedürfnis Ungarns. Vermehrte west-östliche Zusammenarbeit übt auf Budapest grosse Anziehungskraft aus; für die Verwirklichung seiner Wirtschaftsreform braucht das Land Hilfe aus dem Westen. Ungarn hofft deshalb, in dieser Hinsicht profitieren zu können, wenn die Konferenz zustande kommt.

Budapest spricht im Hinblick auf die Konferenz von der nützlichen Rolle der Neutralen, ohne jedoch seine Vorstellungen zu präzisieren. Der schweizerische Standpunkt ist mit Interesse zur Kenntnis genommen worden. Hingegen hat das österreichische Memorandum keine grossen Wellen geschlagen; dies gilt namentlich hinsichtlich der Truppenreduktion.

- 42 -

Ungarn legt grossen Wert auf eine möglichst rasche Einberufung der Konferenz. Nach ungarischer Auffassung sollten vorerst kleine Probleme gelöst werden, damit auf diese Weise eine Vertrauensbasis für die Lösung auch schwieriger Fragen wie Truppenreduktion geschaffen würde.

Monsieur l'Ambassadeur Rappard: La Roumanie est un des pays qui souhaite le plus ardemment la réunion de la conférence qui lui permettra de capitaliser les sympathies dont elle dispose à l'Ouest. Elle désire détruire les blocs et elle continuera à suivre une politique différente que celle de Moscou.

Monsieur l'Ambassadeur Turrettini: Lors de la dernière Assemblée générale de l'ONU, M. Gromyko a demandé que la question de la sécurité soit mise à l'ordre du jour. Il fut décidé que chaque pays exprimerait par écrit son avis sur le renforcement de la sécurité. Les réponses des pays occidentaux commencent à arriver au Secrétariat. Les pays européens cherchent dans ce contexte à faire passer une résolution enlevant à l'URSS l'initiative dans le domaine de la sécurité.

Herr Botschafter Hans Keller: Jugoslawien steht, wie schon oft in seiner Geschichte, vor einem schmerzlichen Dilemma. Einerseits möchte Belgrad dabei sein, um aus seiner Isolierung herauszukommen; als die NATO erklärte, auch die neutralen und nicht-engagierten Länder sollten an der Konferenz teilnehmen, war man darüber in Jugoslawien sehr erfreut. Andererseits ist man jedoch namentlich wegen der UdSSR, welche die Jugoslawen genau kennen, sehr besorgt. Wie weit die Schwankungen der jugoslawischen Haltung tatsächlich gehen, hat sich gerade in letzter Zeit gezeigt.

Monsieur l'Ambassadeur Humbert: Je vous fais part de quelques avis recueillis auprès des délégués à la Conférence du désarmement:

Le délégué des USA souligne qu'il est inconcevable que son pays se retire d'Europe. Celui des Pays-Bas pense que l'organe qui sera créé par la conférence de sécurité pourra s'établir à Genève et avoir les mêmes délégués que la Conférence du désarmement. Le délégué canadien est assez optimiste; il pense que la prochaine réunion de l'OTAN sera déterminante. Le délégué de la Pologne est sûr, quant à lui, que la conférence aura lieu.

Herr Botschafter Escher: Ein Gesamtüberblick über die Reaktionen auf das österreichische Memorandum ergibt, dass die Ansichten über die Tagesordnung, über die Reihenfolge der zu behandelnden Probleme und über das Prozedere sehr stark auseinander gehen. Die österreichische Demarche hat zu keiner Annäherung der Stand-

punkte, sondern lediglich zu einer interessanten Darstellung des gegebenen Zustandes geführt.

Erwähnt seien einige Details: Albanien verhält sich gegenüber dem Konferenzvorschlag völlig negativ. Die DDR hat das Memorandum zur Ueberraschung Wiens keiner Antwort gewürdigt; auf österreichischer Seite war man der Auffassung, die DDR werde im Gegenteil diese Gelegenheit wahrnehmen, seine Präsenz auf der internationalen Bühne zu manifestieren. Der Vatikan äusserte sich positiv, erklärte jedoch, nicht die Absicht zu haben, an der Konferenz teilzunehmen.

Für Rumänien scheint die Vorbereitung und die Durchführung der Konferenz deshalb wichtig, weil sich Bukarest in solchen Perioden der Gespräche und Verhandlungen vor Moskau sicher fühlt.

Für Jugoslawien ginge es im Falle einer Konferenz darum, den Begriff des Gewaltverzichts auf eine Weise zu definieren, dass in Zukunft Aktionen im Sinne der Breschnew-Doktrin verunmöglicht würden.

Es bleibt der Gesamteindruck, dass die österreichische Aktion nicht viel genützt hat. Wien erhielt viele Komplimente, die im Osten etwas herzlicher ausgefallen sind als im Westen.

Wien wartet jetzt die weitere Entwicklung der Dinge ab und wird bis auf weiteres in dieser Sache nichts mehr unternehmen. Vorerst gilt es, die nächste NATO Konferenz abzuwarten. Die österreichische Erfahrung hat gezeigt, dass die Neutralen im gegenwärtigen Zeitpunkt nichts zur Verwirklichung des Konferenzprojekts beizutragen vermögen. Die sowjetische Seite hat durchblicken lassen, dass das österreichische Memorandum von Moskau als zu einseitig beurteilt wird. Es besteht immer die Gefahr, als der Neutrale dieses oder jenes Blocks angesehen zu werden.

Monsieur l'Ambassadeur Monfrini: M. Marcionelli a parlé de la position de la Belgique. Dès le début, celle-ci a adopté une attitude pas complètement négative. Elle a été un des premiers pays à ne plus se demander si les ouvertures de l'URSS étaient sincères, cette question étant dépassée. L'URSS en effet se sent assez forte pour prendre le risque de la conférence. On peut dire que seuls deux satellites pourraient en profiter pour essayer de s'émanciper. Or, ce risque est diminué par la menace que la doctrine Brejnev fait peser sur eux. Certains milieux à Bruxelles semblent craindre un désengagement américain et manifestent en conséquence une attitude assez positive à l'égard de la conférence. Cette évolution est cependant discrète et la loyauté de la Belgique à l'égard de l'OTAN ne fait aucun doute.

- 44 -

Herr Botschafter Felix Schnyder: Die Tatsache, dass die USA sich auf den NATO-Vorschlag eingelassen haben, ist in erster Linie eine Frage der politischen Optik. Die Vereinigten Staaten haben festgestellt, dass die Konferenzidee bei verschiedenen Regierungen und in der öffentlichen Meinung Anklang gefunden hat. Washington will sich nicht dem Odium aussetzen, die Konferenz torpediert zu haben.

Das amerikanische Interesse an der Truppenverminderung muss im Zusammenhang mit dem innenpolitischen Druck beurteilt werden. Die amerikanische Regierung hält Vorschläge wie jenen von Senator Mansfield zugunsten eines Abbaus der amerikanischen Präsenz in Europa für gefährlich. Verlockend ist jedoch der Gedanke, dass die Verminderung der amerikanischen Präsenz im Rahmen eines gesamteuropäischen Abkommens durchgeführt werden könnte. Die UdSSR ist indessen an einer ausgewogenen Truppenverminderung nicht interessiert.

Monsieur le Conseiller fédéral Graber: On a répondu à M. Micheli pour ce qui est de la position des USA, mais qu'en est-il des autres pays de l'OTAN?

Monsieur l'Ambassadeur Micheli: Le Traité germano-soviétique a été une victoire diplomatique pour l'URSS et s'est fait à son avantage. Cependant, c'est M. Brandt qui a fait les premiers pas. La Conférence de sécurité est une manoeuvre soviétique, mais nous voyons que l'OTAN propose une réduction équilibrée des forces qui serait à l'avantage de l'URSS. Il y a donc encore bien des points obscurs sur lesquels nous aimerions avoir votre avis. Nous souhaitons aussi savoir ce que vous pensez des memorandums de Budapest et de Rome qui nous ont été remis et auxquels nous devons répondre. La position de la Suisse ressort déjà de la réponse à l'interpellation Renschler, mais il convient de la préciser et de la notifier aux pays du Pacte de Varsovie. Il y a lieu de savoir aussi à quel moment le Conseil fédéral devrait faire connaître sa position. Nous attendons vos suggestions.

Monsieur le Conseiller fédéral Graber: Nous devons répondre à ces memorandums assez rapidement, car notre silence serait mal compris.

\*

\* \*