

Europäische Sicherheitskonferenz

"volet économique"

Informationsreferat Probst vom 31. Oktober 1972

I. Einleitende Bemerkungen

Die Europäische Sicherheitskonferenz ist von ihrem Urheber, der Sowjetunion, in erster Linie als ein politisches Unterfangen, zur Sicherung des Status quo in Europa, konzipiert und lanciert worden. Es ist deshalb naheliegend, dass, namentlich seitdem effektiv mit ihrer Durchführung zu rechnen war, die politischen Aspekte im Vordergrund der Ueberlegungen und Vorbereitungen standen. Dies gilt auch für die Schweiz, wobei wir unsere Initiative eines Systems der friedlichen Streiterledigung durchaus ebenfalls dem politischen Sektor in einem allgemeineren Sinne, soweit dieser Sektor der neutralen Schweiz zugänglich ist, zuordnen können. Sie fügt sich ausgezeichnet in das Hauptthema der europäischen Sicherheit.

Das zweite Hauptthema, jenes der Kooperation, und zwar vornehmlich der wirtschaftlichen Kooperation (neben jenem der kulturellen, auf die hier nicht eingetreten sei) "geisterte" zwar von Anfang an ebenfalls in den östlichen Vorschlägen, ist aber erst im Zuge der Entwicklung stärker in den Vordergrund getreten (und entsprechend auch in den Namen der Konferenz, die sich von einer blossen "Sicherheitskonferenz" zur Europäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit gewandelt hat, aufgenommen worden). Es kommt sicher nicht von ungefähr, dass dies im Laufe einer Phase geschah, in der Moskau sein ursprüngliches Hauptziel, nämlich die Konsolidierung des politischen und territorialen Status quo in Europa, durch die inzwischen eingetretene Entwicklung über weitere Strecken schon ohne Sicherheitskonferenz erreicht sah und dadurch in die Lage versetzt wurde, die kommende Veranstaltung in verstärkter Masse auch in den Dienst andersartiger Ziele zu stellen.



- 2 -

Dieses Nachhinken des Kooperationsgedankens erklärt es, weshalb die Vorbereitungen für den "volet économique", der dessen Hauptinhalt bildet (ich komme darauf noch zurück), heute allgemein, jedenfalls im Westen, und sicher auch bei uns in der Schweiz, noch im Rückstand ist. Bei der Handelsabteilung kam erschwerend die Konzentration aller unserer Kräfte auf die Brüsseler Verhandlungen, für den Sprechenden namentlich auf das nicht einfache Uhrenabkommen Schweiz-EWG, hinzu. Leider besitzen auch wir für so ausserordentliche Beanspruchung keine andere Personalreserve als die eigene Freizeit.

Mit dem Hinweis, dass der Osten durch die für ihn nicht ungünstig verlaufende politische Entwicklung in Europa in die Lage versetzt wurde, den Kooperationsgedanken im Hinblick auf die Konferenz vermehrt in den Vordergrund zu schieben, kommt aber gleichzeitig auch zum Ausdruck, wer sich hiervon die eigentlichen Vorteile verspricht: nämlich der Osten selbst. Schon dies sollte uns, auch wenn die Kooperation für uns positive Elemente bieten kann, zu einer nüchternen Wertung veranlassen und vor übertriebenem Enthusiasmus bewahren, (man vergleiche zu dieser Frage die sehr ausgewogenen Darlegungen im grundlegenden ersten Bericht unserer Arbeitsgruppe vom 7. Juli 1970).

II. Die wirtschaftliche Kooperation

Doch zunächst: was ist überhaupt unter Kooperation (immer unter Ausschluss des kulturellen Sektors) zu verstehen, bzw.: was bezweckt sie? Die Frage ist nicht ganz einfach zu beantworten.

Das Wort "Kooperation" ist zwar keineswegs neu, der Inhalt, der dem Begriff aus östlicher Sicht gegeben wird, aber schillernd und vielschichtig. Man spricht bei uns generell von wirtschaftlicher Kooperation. Diesem Begriff wird aber im Osten, wenn man sich präziser

- 3 -

ausdrücken will, zumeist die industrielle Kooperation, die wissenschaftliche Kooperation und die technische oder technologische Kooperation subsumiert (wobei mit dem Ausdruck "wissenschaftliche" Kooperation praktisch zumeist das gemeint ist, was wir mit angewandter Forschung bezeichnen, wie denn überhaupt - Prof. Hochstrasser hat mir dies aus eigener Erfahrung bestätigt - die Grenze zwischen angewandter und Grundlagenforschung, namentlich in der Sowjetunion, äusserst fließend ist).

Wie aber auch der Oberbegriff und die Unterkategorien lauten mögen, der Zweck der östlichen Initiative ist unverkennbar: es handelt sich darum, ein Arbeitsinstrument, eine Methode zu finden, um den technologischen und namentlich den industriellen Rückstand des Ostens auf den Westen, der sich - mit Ausnahme etwa der Weltraum- und Rüstungstechnik - eher noch vergrössert, möglichst rasch aufzuholen. Da dies aus eigenen Kräften nicht geschehen kann, nimmt man notgedrungen zum System der sog. Kooperation Zuflucht. Der Westen soll helfen, eine moderne, leistungsfähige Industrie aufzubauen. Er soll auch helfen, die fast unerschöpflichen, riesigen Rohstoffvorkommen namentlich in Sibirien (Erdöl, Erdgas, Kupfer etc.) durch westliches Know-how und westliche Kredite zu erschliessen. Der Entschluss, zur Ueberwindung der eigenen Unzulänglichkeiten zu westlichem Beistand Zuflucht zu nehmen, muss dem von der Ueberlegenheit seines politisch-gesellschaftlich-wirtschaftlichen Systems so überzeugten Osten nicht leicht gefallen sein. Das stets wiederholte Motiv, dass die Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen ost- und westeuropäischen Staaten ein besonders wichtiger Faktor "für die Annäherung sowie die Schaffung einer Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Völkern" sei und "allmählich zur materiellen Grundlage für die europäische Sicherheit und für die Festigung des Weltfriedens werden" könne (wörtlich aus östlichen Erklärungen zitiert), erscheint also in erster Linie als eine moralische Verbrämung des Eingeständnisses eigenen Unvermögens, auch

- 4 -

wenn diesem Gedanken andererseits keineswegs jegliche Berechtigung abzusprechen ist. Wie weit wirtschaftliche Verquickungen im Krisenfall wirklich als Barriere gegen drohende politische Gefahren wirken können, ist freilich ein sehr komplexes und keineswegs unbestrittenes Thema.

Wie dem auch sei, ist der Osten aber natürlich darauf bedacht, die Realisierung der Kooperationsidee wirtschaftlich, auch wenn nach aussen immer wieder die schönen Worte des "gegenseitigen Interesses" gebraucht werden, zu seinen Gunsten auszugestalten. Auf eine vereinfachte Formel gebracht, besteht dies darin, dass der Westen für die industrielle Entwicklung des Ostens die nötigen industriellen Ausrüstungen, das Know-how, die Lizenzen, und was sonst noch alles dazu gehört, jetzt liefern und wenn möglich mit eigenen Krediten finanzieren soll. Die Bezahlung soll aber im Prinzip auf später verschoben werden und in Form von Gegenlieferungen aus dem Osten erfolgen, sei es in Form von Rohstoffen, die mit westlicher Hilfe erschlossen wurden, sei es in Form von Fertigprodukten, die dank westlicher Ausrüstungen hergestellt werden. Natürlich gibt es hier noch verschiedene Varianten und Zwischenformen; Leitmotiv ist aber das obige Modell. Näheres darüber ist in dem Ihnen dieser Tage verteilten interessanten Arbeitspapier des Finanz- und Wirtschaftsdienstes EPD vom 24. Oktober zu finden.

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

- 5 -

Im allgemeinen sind die westlichen Länder, um uns vorerst auf die Kooperation zu konzentrieren, schon recht massiv auf die Versuchungen der östlichen Zusammenarbeitsschalmeien eingetreten. Geradezu klassisch ist das Beispiel des westdeutsch-sowjetischen Erdöl-Röhren-geschäfts. Auch hiezu enthält das Arbeitspapier des Finanzdienstes EPD eine sehr nützliche Zusammenstellung.

Was die Schweiz anbelangt, so sind zunächst gewisse Unterscheidungen zu treffen. Einerseits ist unsere Industrie natürlich daran interessiert, an der Intensivierung des Osthandels teilzunehmen, die sich bietenden Kooperationsmöglichkeiten, sofern sie geschäftlich interessant ausgestaltet werden können, zu nutzen, sich ihren Anteil am potentiellen Ostmarkt zu sichern und sich die von der - durch politische Hemmungen kaum mehr behinderten - westlichen Konkurrenz nicht verdrängen zu lassen. Dies erklärt die schon recht zahlreichen Kooperationsverträge schweizerischer Grossfirmen - und der Uhrenbranche als Sonderfall - mit östlichen Partnern. Keinen direkten Anteil daran kann aber, angesichts unserer extrem privatwirtschaftlichen Struktur, der Staat nehmen. Er kann höchstens einen äusseren Rahmen für Kooperationsmöglichkeiten schaffen. Wir sind bereit und im Begriff, dies bilateral zu tun (Kooperationsklausel im letztjährigen neuen Handelsabkommen mit der Tschechoslowakei, entsprechende Verhandlungen mit den anderen Satellitenstaaten, Plan einer Gemischten Kommission für wirtschaftliche Kooperation mit der Sowjetunion). Ich habe mich in meinem Ostreferat an der diesjährigen Botschafterkonferenz, das die meisten von Ihnen gehört haben dürften, eingehend darüber geäußert und nehme an, dass der vom EPD zu vervielfältigende Text bald zur Verfügung stehen wird (Helio für Botschafter Campiche?) Auch hierauf sei also nicht mehr näher zurückgekommen.

III. Vorbereitungen für den "volet économique" in Ost und West.

Dagegen haben wir uns, mit Blick auf die Zukunft, die Frage vorzulegen, wie wir uns in dieser Hinsicht und ganz allgemein hinsichtlich des "volet économique" auf der kommenden Sicherheitskonferenz einstellen und wie wir uns allenfalls darauf vorbereiten wollen.

Um hier in einer noch recht verschwommenen Materie etwas Klarheit zu gewinnen, haben wir, wie Sie wissen, diesen Herbst bei rund 30 in Betracht fallenden schweizerischen Auslandmissionen eine Rundfrage über die Einstellung ihres jeweiligen Gastlandes sowie der interessierten Regionalgruppierungen durchgeführt. Obwohl erst etwa zwei Drittel der Antworten eingetroffen sind, stammen sie doch aus den wichtigeren Kapitalen und ergeben schon ein deutlicheres - wenn auch keineswegs eindeutiges - Bild der Situation. Um Ihnen die Verarbeitung dieses umfangreichen Materials zu ersparen, haben wir sie, Herr Hentsch und ich, selbst vorgenommen und das bisherige Resultat in einer Analyse, die Ihnen jetzt verteilt wird, zusammengefasst. (Sollten sich aus den verspäteten Antworten grundsätzlich neue Gesichtspunkte ergeben, was wir allerdings kaum erwarten, so würden wir Ihnen dazu ein Nachtragsblatt zustellen.)

Ohne auf alle Einzelheiten der Analyse einzugehen, die Ihrer Lektüre anheimgestellt sei, möchte ich doch einige "highlights" hervorheben. Ich beschränke mich dazu auf die "impression générale".

(Ziff. I der Analyse)

IV. Haltung der Schweiz

Doch nun, nachdem wir die Situation in den andern Ländern und Gruppen, soweit dies heute schon möglich ist, kennen gelernt haben, die Gretchenfrage: was sollen wir tun ?

- 7 -

Ich glaube nicht, dass wir diese Frage heute schon erschöpfend beantworten können. Das wird noch einer gewissen Reifezeit bedürfen. Zum sofortigen Entscheid besteht auch keine Notwendigkeit. Es ist ja nicht anzunehmen, dass die in drei Wochen beginnende Präliminarkon- sultation, der "salon des Ambassadeurs", hiezu schon Entschlüsse fassen wird. Festgelegt wird aber die Tagesordnung. Und so wie unsere Delegation dafür zu sorgen hat, dass der schweizerische Vorschlag einer friedlichen Streiterledigung darin Platz findet und dort verbleibt, geht unser Anliegen an Herrn Botschafter Campiche dahin, er möge darauf achthaben, dass auch der Traktanden-Punkt des "volet économique" weit genug gefasst werde, damit eventuelle schweizerische Ideen nötigenfalls darin noch Platz finden. Dies ist der Wunsch, den wir Herrn Campiche auf seinen dornenvollen Weg mitgeben. Bis gegen den Frühling hin, bis zum März etwa, sollten wir uns aber über eventuelle schweizerische Vorstösse im klaren sein. Die heutige Diskussion könnte, so hoffe ich, einer Vorabklärung dienen. Wohin könnten diese Vorstösse zielen ?

1. Was zunächst die Kooperation als solche anbelangt, so besteht von uns aus kein Grund, uns ihr prinzipiell zu widersetzen. Auch die schweizerische Wirtschaft kann davon, falls sinnvoll ange- wandt, profitieren; sie besitzt die freie Wahl zu entscheiden, ob sie davon im konkreten Falle Gebrauch machen will. Sollte es zu einer schriftlichen Fixierung, z.B. in Form einer Erklärung der Konferenz zur Kooperation kommen, so sollten wir uns aber, wie auch die andern westlichen Staaten, für eine Formulierung und eine Ausgestaltung einsetzen, die uns wirtschaftlich nicht schädigt. Hier laufen unsere Interessen mit denen der anderen westlichen Staaten durchaus parallel.
2. Unser Bestreben geht darüber hinaus aber auch dahin, die wirt- schaftliche Kooperation mit einer geeigneten kommerziellen Komponente zu versehen. Warum das ? Was der Osten von uns begehrt,

- 8 -

ist technisches Know-how, sind Investitionsgüter und Spezialinstrumente, die er zu seinem wirtschaftlichen Aufbau braucht. Nach dem Leitmotiv "pick and choose" konzentriert er seine Käufe bei uns ausschliesslich auf diese Güter. Wir haben nichts dagegen, sie ihm zu verkaufen. Wir möchten aber nicht nur vorübergehend, solange diese Produkte benötigt werden, im Dienste der östlichen Wirtschaftsaufrüstung stehen, sondern wir wünschen einen kontinuierlichen Markt zu schaffen und auch unsere besonders empfindlichen Konsumgüter, die für das rohstoffarme Binnenland Schweiz wichtig sind, nach dem Osten zu liefern. Sie kennen in diesem Zusammenhang Botschafter Weitnauers Vorschlag:

"Die schweizerische Hauptthese könnte in folgendem bestehen:
Als Gegenleistung für eine freiheitliche Politik des Westens ist ein Weg zu finden, der der westlichen Welt einen angemessenen Zugang zu den Märkten der Staatshandelsländer für ihren gesamten Wirtschaftskatalog, einschliesslich der Konsumgüter, sichert".

Dieser Vorschlag ist zweifellos materiell wohl begründet und wegen seines typisch schweizerischen Gepräges verlockend. Sollen wir uns auf ihn festlegen? Persönlich möchte ich - ohne negativ sein zu wollen - die Frage vorderhand noch offen lassen:

- einerseits haben wir uns im GATT schon mehrmals, bei Behandlung der Beitrittsgesuche östlicher Staatshandelsländer, für die Strukturidee, d.h. namentlich für die Mitberücksichtigung der Konsumgüter verwendet. Wir haben es auch durchgesetzt, dass unser Begehren wenigstens im Bericht zum jeweiligen Beitrittsprotokoll angeführt und vom beitretenden neuen Mitglied uns gegenüber auch prinzipiell akzeptiert wurde. Bei unsern westlichen Partnern haben wir aber dafür nie auch nur das geringste Echo

- 9 -

gefunden. Konsumgüter nach dem Osten sind von ihnen aus gesehen zumeist "quantité négligeable"; für sie stehen andere, generellere, oft auch politische Gesichtspunkte im Vordergrund.

- andererseits bemühen wir uns zurzeit, unsere Konsumgüter in den bilateralen Verhandlungen mit den Oststaaten zu fördern. Dies ist uns bisher recht gut gelungen, indem sich die einzelnen Staaten zu konkreten Zugeständnissen bereit finden, sofern die entsprechenden Abmachungen (sie betreffen zumeist Textilien, Agrarprodukte und Uhren) vertraulich bleiben können und nicht publiziert werden (wir pflegen jeweils nur die interessierten Branchen und die parlamentarischen Kommissionen zu orientieren). Offenbar werden solche Sonderabmachungen von den einzelnen Ostkapitalen, im Rahmen der beschränkten, aber doch vorhandenen wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit des einzelnen Satellitenstaates, nicht nach Moskau gemeldet. Haben wir unter diesen Umständen ein Interesse daran, das Problem, mit wenig Chancen auf einen wirklichen Durchbruch, an die grosse Glocke der Sicherheitskonferenz zu hängen ? Riskieren wir auf diese Weise nicht eher, eine harte generelle Moskauer Reaktion zu provozieren, die das bisher von uns bilateral Erreichte wieder aufs Spiel setzen könnte ?

Vorderhand erscheint mir deshalb Zuwarten am Platz. Dem timing zwischen dem Abschluss der noch hängigen bilateralen Verhandlungen und der Sicherheitskonferenz wird dabei für unsere weiteren Entschlüsse eine gewisse Bedeutung zukommen.

3. In den gleichen weitem Zusammenhang gehört Herrn Weitnauers mit obigen Ideen verbundener Vorschlag, im wirtschaftlichen Austausch zwischen West und Ost die strikte Gegenseitigkeit zum Angelpunkt

- 10 -

unserer Anträge wirtschaftlicher Natur an der Sicherheitskonferenz zu machen. Natürlich ist das unser stetes Streben. Wir wären dafür auch gut postiert, da wir den Oststaaten von jeher die Meistbegünstigung in Zollsachen gewähren und im Industriesektor keine mengenmässigen Beschränkungen aufrecht erhalten, also unsererseits bereits die Politik der "offenen Tür" betreiben; nur im Landwirtschaftssektor haben wir unsere besondere Agrarpolitik vorbehalten und sie auch im GATT abgesichert. Sollen wir aber mit dem Vorschlag der strikten Reziprozität von uns aus, gewissermassen isoliert, an der Sicherheitskonferenz hervortreten? Gegenüber dem Osten bestünde die Gefahr, dort lediglich eine Verhärtung zu bewirken (Lukanov). Denn eine volle juristisch-formale Reziprozität ist angesichts der fundamentalen Systemunterschiede ohnehin schwerlich realisierbar. Die Gegenseitigkeit ist, falls man erfolgversprechend operieren will, eher in einem gewissen Gleichgewicht der ökonomischen Resultate zu suchen, was übrigens ja auch Herr Weitnauer letzten Endes anstrebt. Darüber hinaus würde aber ein derartiger Vorstoss umgekehrt, wie das Herr Weitnauer auch seinerseits ausdrücklich gesagt hatte, auf das Postulat hinauslaufen, dass als Gegenleistung die Ostländer in der Einfuhr der westlichen Welt genau gleich behandelt werden wie die übrigen Mitglieder der Staatenfamilie. Mit andern Worten: der schweizerische Vorschlag würde implizieren, dass die USA die Meistbegünstigung den Oststaaten wieder generell gewähren und dass die EWG-Staaten ihre Einfuhrkontingente gegenüber dem Osten abbauen. Beides wird über kurz oder lang wahrscheinlich Wirklichkeit werden, stösst aber heute, dies - und jenseits des Ozeans, noch auf starke Widerstände. Man zieht ohnehin vor, bestehende Probleme, bilateral, nicht multilateral zu lösen. Sollen wir da vorprellen, auf die Gefahr hin, die westlichen Staaten zu brüskieren, ohne dass der Osten reziprozitätsmässig wirklich nachzieht? - Ich habe persönlich meine Zweifel. Es würde auch auf die Formulierung eines eventuellen schweizerischen Vorschlages ankommen. Man sollte diesen Punkt ebenfalls noch ausreifen lassen.

4. Arbitrage commercial

Eine Idee, die seit einiger Zeit in der Luft hängt, ist die des "arbitrage commercial", der kommerziellen Schiedsgerichtsbarkeit.

(vgl. Ziff. IV der Analyse über den "volet économique".)

Soll die Idee von uns, gewissermassen "auf eigene Rechnung" weiter verfolgt werden? Sie läge ja in der Linie unserer "politischen" Initiative zur friedlichen Streiterledigung. Aber das Risiko, dass unser Hauptvorschlag dadurch geschwächt würde oder noch eher auf das kommerzielle Nebengeleise abgedrängt werden könnte, ist zu bedenken. Herrn Bindschedlers Auffassung dazu wäre interessant zu vernehmen.

5. Monetäre Aspekte

Schliesslich sind letztthin auch monetäre Aspekte aufgeworfen worden.

(vgl. Ziff. V der Analyse über den "volet économique")

Auch dieser Gedanke ist an sich interessant. Sollen wir ihn aber in die Diskussion werfen? Im Osten selbst fehlen die materiellen Voraussetzungen zu einem wirklichen Ausgleich der Zahlungen sogar noch im COMECON-internen Verkehr. Aber auch der Westen wird monetär zunächst wieder generell im eigenen Hause Ordnung schaffen müssen. Wäre die Sicherheitskonferenz, der es ohnehin an Problemen nicht fehlt, mit diesem Komplex in der heutigen Situation nicht überfordert? - Wir werden jedoch auch diese Frage im Auge behalten und die seinerzeit darüber unternommenen Vorstudien namentlich der Europäischen Wirtschaftskommission in Genf für alle Eventualitäten wieder hervorholen.

V. Schlussbemerkung

Dies bringt mich zum Schluss meines Exposés. Wie die andern, namentlich die Weststaaten, hat auch die Schweiz ihre Linie für den "volet économique" noch nicht genau vorgezeichnet. Wenn die heutige Besprechung zu einer Kristallisierung gewisser Gedanken beitragen kann, wäre das schon ein willkommener Fortschritt. Unsere Vorbereitungen für die wirtschaftliche Seite sind nun aber ernstlich angelaufen, so dass wir bis zum Frühling unsere Haltung fixiert haben sollten. Bis dahin ist, wie schon gesagt, zumindest dafür zu sorgen, dass die Vorkonferenz, der es obliegt, die Tagesordnung festzulegen, das wirtschaftliche Traktandum breit genug formuliert, damit eventuelle eigene schweizerische Ideen darin Platz finden.