

*Protokoll der internen Sitzung des Politischen Departements
vom 20. Dezember 1973¹*

STAND DER ARBEITEN AN DER KSZE²

Vertraulich

Bern, 7. Januar 1974

Traktanden: 1. Allgemeine Bemerkungen zum Stand der KSZE
2. Übersicht über die einzelnen Punkte der Tagesordnung
(Grundlage: Zwischenbericht³ der Delegation vom 19. Dezember)

1. Allgemeine Bemerkungen

Herr Bindschedler: Ich verweise auf den Bericht der Delegation und teile auch die allgemeine Beurteilung der KSZE, wie sie im Bericht⁴ von Botschafter Campiche vom 6. Dezember (vgl. Bulletin 50/1973, S. 4 ff.⁵) zum Ausdruck kommt. Folgende Punkte sind zusätzlich festzuhalten:

1. *Protokoll:* CH-BAR#E2001E-01#1987/78#679* (B.72.09.15.1). *Verfasst von H. Renk. Teilnehmer: P. Graber (Vorsitz), E. Thalmann, R. Keller, R. Bindschedler, R. Probst, Ch. Müller, M. Gelzer, F. de Ziegler, P. Erni, J. P. Ritter, F. Pictet, J. Zwahlen, E. Brunner, C. Caratsch, P.-Y. Simonin, B. Schenk und R. Grossenbacher.*

2. *Für die Vorbereitungskonferenz und die erste Phase der KSZE in Helsinki vgl. Dok. 32, dodis.ch/38816.*

3. *Für den Bericht vom 19. Dezember 1973 vgl. das BR-Prot. Nr. 16 vom 9. Januar 1974, dodis.ch/38852.*

4. *Politischer Bericht Nr. 9 von S. F. Campiche an P. Graber vom 6. Dezember 1973, CH-BAR#E2300-01#1977/30#36* (A.21.31).*

5. *Politische Berichte und Kommentare, Bulletin Nr. 50 vom 19. Dezember 1973, CH-BAR#E2001-05#1984/67#8* (B.58.01.4), S. 4 ff.*



1. Es ist kaum anzunehmen, dass die *UdSSR* ihr Interesse an der KSZE verloren habe. Der Unterschied besteht nur darin, dass sie jetzt statt auf Zeitdruck auf Zeitgewinn setzt.

Das *Interesse der UdSSR an der KSZE* ist ein dreifaches:

a) taktisch gesehen nützt sie die Uneinigkeit des Westens aus und versucht, diese zu fördern und zu «stabilisieren».

b) sie benützt die KSZE als Werkzeug, um das Tor für bilaterale Sonderabkommen weiter zu öffnen.

c) die von der UdSSR gewünschte Verankerung des bestehenden Zustandes in Europa wurde gewiss zum Teil schon durch den Abschluss der Ostverträge⁶ erreicht. Diese binden jedoch nur die BRD; die UdSSR hat aber Interesse daran, die Situation gesamteuropäisch zu verankern.

2. Die *Uneinigkeit des Westens* hat sich gegenüber der Zeit von Helsinki vergrössert. Wenn sich das Debakel von Kopenhagen und Brüssel zur Katastrophe ausweiten sollte, wäre ein Sieg des Ostens an der KSZE nicht mehr auszuschliessen⁷.

3. Die vergangenen drei Monate Generaldebatte haben nicht viele neue Elemente gebracht. Viele Delegationen brauchen nun neue Instruktionen. Die *Schweiz* dagegen kann sich nach wie vor auf ihre bisherigen⁸ stützen.

4. Die *Bundesrepublik* betreibt eine zweideutige Politik, indem sie sowohl die Integration nach Westen als auch die Fortführung der Ostpolitik anstrebt.

5. *Frankreich* lässt schwer verständliche Schwankungen seiner Taktik erkennen:

a) zu Beginn drängt es darauf, die Arbeit müsse in allen drei Körben parallel vorgehen, ohne Rücksicht auf den Zeitbedarf.

b) Beim Abschluss der ersten Etappe erklärte der Leiter⁹ der französischen Delegation, man habe zu viel Zeit verloren und müsse nun endlich zu einem Schluss kommen.

c) Die Verschlechterung der Beziehungen zwischen Frankreich und der UdSSR spielt zweifellos mit, sollte jedoch nicht überschätzt werden.

d) Wie die BRD, spielt auch Frankreich «auf zwei Klavieren»: EG-Politik einerseits, «Rückversicherung» mit Moskau andererseits.

Herr Thalmann: Ich teile die Meinung, dass die UdSSR weiterhin an der KSZE interessiert ist. Breschnew braucht die Entspannung, um seine Politik (z. B. gegenüber den USA) fortzuführen¹⁰.

6. Vgl. dazu DDS, Bd. 25, Dok. 71, dodis.ch/34478, bes. Anm. 8.

7. Zur EG-Gipfelkonferenz in Kopenhagen vom 14.–15. Dezember 1973 vgl. den Politischen Bericht Nr. 38 von H. Grob vom 19. Dezember 1973, CH-BAR#E2300-01#1977/30#44* (A.21.31).

8. Vgl. dazu Dok. 32, dodis.ch/38816, Punkt III sowie das Protokoll von H. Renk vom 13. September 1973 der Sitzung vom 24. August 1973 der Arbeitsgruppe KSZE, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#676* (B.72.09.15.1).

9. J. Andréani.

10. Zur politischen Situation in der UdSSR vgl. den Politischen Bericht Nr. 4 von J. de Stoutz an P. Graber vom 1. August 1973, dodis.ch/38804; die Notiz von F. de Ziegler an P. Graber vom 20. November 1973, dodis.ch/38806 sowie den Politischen Bericht Nr. 6 von R. Fässler vom 17. Juni 1975, dodis.ch/38805.

Herr de Ziegler: Man kann sich über die Beweggründe der UdSSR und über ihre Aufrichtigkeit Fragen stellen. Die Rede Breschnews in Indien¹¹ mit ihren vielen Anspielungen auf die KSZE ist in diesem Zusammenhang aufschlussreich. Eine dritte Phase¹² als krönender Abschluss ist für Breschnew wichtig.

Herr Probst: Die Frage nach dem Interesse der Sowjetunion an der KSZE ist auch vom wirtschaftlichen Standpunkt her zu bejahen: Sie hat Interesse daran, die EG zu schwächen. Der «zweite Korb» der KSZE ist immerhin eher eine Nebenfront in diesem Kampf.

Herr Brunner:

1. Angesichts der internen Schwierigkeiten des Westens bleibt die Entspannungspolitik das einzige konstante Element.

2. Der Westen hat es verstanden, an der KSZE auch als fordernder Teil aufzutreten und von der Sowjetunion einen bestimmten Preis zu verlangen. Sein Ziel ist es, die KSZE unter den bestmöglichen Bedingungen abzuschliessen.

Herr Probst: Es besteht allerdings die Gefahr, dass die UdSSR die Verankerung des status quo ohne Gegenleistung erhält.

Herr Graber: Die Uneinigkeit des Westens verringert die Chancen, an der KSZE substantielle Ergebnisse zu erzielen.

Herr Bindschedler: Unsere *Grundhaltung* muss es weiterhin sein, durch eine sachliche Arbeit das Beste aus der KSZE zu machen.

2. Übersicht über die einzelnen Punkte der Tagesordnung

I. Kommission I

a) Prinzipien¹³

Herr Müller: Erhebt die Frage der *Rechtsnatur* der Schlussdokumente der KSZE. Besteht eine vernünftige Aussicht, dass auf irgend einem Gebiet verbindliche Texte entstehen? Herrscht im Westen nicht ebenfalls Uneinigkeit in dieser Frage?

Herr Bindschedler: Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass nur unverbindliche Regeln aufgestellt werden. Dennoch besteht die Wünschbarkeit rechtlich verbindlicher Dokumente weiter.

Zum Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker: Wer dieses Prinzip bejaht, bejaht auch das Sezessionsrecht; die Forderung enthält somit Sprengstoff (Nordirland, Belgien¹⁴, etc.) Es hat jedoch keinen Sinn, sich der Aufnahme dieses Prinzips zu widersetzen.

11. *Zur Reise L. I. Breschnews nach Indien im November 1973 vgl. Doss. CH-BAR#E2010-01A# 1991/18#287* (B.58.73).*

12. *Zur dritten Phase der KSZE in Helsinki vgl. Dok. 158, dodis.ch/38867.*

13. *Vgl. Anm. 3, S. 6.*

14. *Zu Nordirland vgl. Dok. 155, dodis.ch/38724, Anm. 8 und zu Belgien vgl. den Politischen Bericht Nr. 5 von H. Monfrini an P. Graber vom 8. Oktober 1973, CH-BAR#E2300-01#1977/30#16* (A.21.31).*

b) SRPD¹⁵

Herr Bindschedler: Wir müssen uns das weitere Vorgehen in dieser Frage noch überlegen.

Herr Müller:

1. Lohnt es sich, den Vorschlag ohne das Obligatorium weiterzuverfolgen?

2. Mögliche Alternativlösungen:

a) Annahme des Obligatoriums nur durch eine Gruppe von Staaten

b) spätere Aufnahme an einer Spezialkonferenz

Herr Thalmann: Die Delegation stellt selbst fest, dass unser Projekt nicht an dieser Stufe der KSZE verabschiedet werden kann. Somit hängt die Frage eng mit dem Problem der Folgen der Konferenz (Korb IV) zusammen. Die Einberufung einer besonderen Konferenz für das SRPD ist schwierig.

Herr Bindschedler:

1. Ein Aufgeben des Obligatoriums würde das ganze Projekt sinnlos machen. Wir haben heute die Mehrheit des Westens und alle Neutralen auf unserer Seite und eine Minderheit des Westens sowie die Oststaaten gegen uns¹⁶. Ein Aufgeben des Obligatoriums würde dieses Verhältnis umkehren.

2. Obligatorium nur unter einer bestimmten Anzahl von Staaten wäre nicht sinnvoll, da der Grundgedanke des SRPD ist, Ost und West einem gleichen System zu unterwerfen.

3. Alternativen: es gibt 7–8 verschiedene Möglichkeiten¹⁷.

Herr Müller: Auf der Traktandenliste der Sitzung des Ministerkomitees des *Europarates* vom 24. Januar steht auch eine Besprechung der KSZE¹⁸. Man erwartet sicher eine Stellungnahme der Schweiz, besonders von Seiten derjenigen Staaten, die uns bisher unterstützt haben.

Herr Bindschedler: Es ist fraglich, ob der Europarat ein geeignetes Forum für die Behandlung des SRPD ist.

Herr Graber: Ich halte es dennoch für sinnvoll, dass er sich damit befasst.

Herr Bindschedler: Wir können jedoch nicht schon im Januar dem Europarat unsere weitere Taktik in dieser Hinsicht bekanntgeben.

Herr Müller: Es wäre dennoch nützlich, unsere Haltung vor diesem Forum zu erklären. Dies könnte die Unterstützung für unser Projekt vergrößern.

Herr Bindschedler: Unter den westlichen Staaten sind nur die Niederlande wirklich gegen das SRPD, haben jedoch bis jetzt korrekterweise das Wort nicht ergriffen (wie übrigens auch die USA).

c) Militärische Fragen¹⁹: keine Bemerkungen

15. Vorschlag der Delegation der Schweiz vom 18. September 1973, doc. CSCE/II/B/1. Vgl. *ferner Dok. 32*, dodis.ch/38816, *Anm. 31* sowie *Doss. CH-BAR#J1.223#1000/1318#271** (3.08.2). Zur Diskussion des Vorschlags vgl. die *Telegramme Nr. 52, 53 und 54 der Schweizerischen KSZE-Delegation in Genf an die Politische Direktion vom 7., 14. und 15. November 1973*, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#678* (B.72.09.15.1). Vgl. *ferner Anm. 3, S. 7 f.*

16. Vgl. *dazu das Protokoll von H. Renk vom 19. Dezember 1973*, dodis.ch/38854 sowie die *Notiz von H. von Arx vom 6. Dezember 1973*, CH-BAR#E2814#1993/210#2* (1).

17. Vgl. *dazu die Notiz von R. Bindschedler vom 8. Januar 1974*, dodis.ch/38853.

18. Vgl. *dazu das Rundschreiben von R. Keller vom 31. Januar 1974*, dodis.ch/39398, *bes. S. 4 f.*

19. Vgl. *Anm. 3, S. 8 ff.*

II. Kommission II

a) Gastarbeiter²⁰

Herr Probst: Diese Frage ist politisches Dynamit. Wir können uns aber heraushalten, indem wir sagen, dass dies kein Ost-West-Problem sei. Diese Argumentation kann auch gegenüber unserer Öffentlichkeit verwendet werden.

Herr Bindschedler: Auch Italien teilt diese Auffassung. Es hat bisher nur ein einziges Mal zu dieser Frage gesprochen, und auch das nur aus innenpolitischen Rücksichten.

Herr Brunner: Man darf nicht vergessen, dass die KSZE für einige Länder wie etwa die Türkei, Spanien, Jugoslawien und Griechenland nicht nur eine Ost-West-, sondern auch eine Nord-Süd-Konferenz ist. Diese Staaten gehören z. T. nicht dem Europarat an und benützen so das Forum der KSZE, um auf ihre besonderen Probleme aufmerksam zu machen. Wir kommen nicht darum herum, eines Tages dazu Stellung zu nehmen.

b) Energiefragen²¹

Herr Keller: Warum hat die Schweiz Österreich und Schweden nicht in der Forderung unterstützt, diese Frage auf die Tagesordnung der KSZE zu setzen?

Herr Bindschedler: Es war nicht der richtige Moment. Die österreichische Anregung war viel zu vage und zu allgemein. Niemand wusste über die eigentlichen Absichten von Brandt, Palme und Kreisky Bescheid²². Auch die Diskussion im Koordinationsausschuss²³ hielt sich in sehr allgemeinem Rahmen.

Herr Brunner: Es ist möglich, dass diese Idee eine Neuauflage der Kreisky-Planes darstellt, die Nahostfrage auf die Traktandenliste der KSZE zu setzen. Von den sechs an die KSZE eingeladenen nicht-europäischen Mittelmeerstaaten verfügt indessen nur einer – Algerien – über Erdölvorkommen.

Herr Zwahlen: Es gibt schon zu viele Gremien, die sich mit der Energiefrage beschäftigen. Es hat keinen Sinn, deren Zahl noch zu erhöhen, vor allem nicht durch ein so politisches Gremium wie die KSZE. Das Problem würde in einem Ost-West-Forum nur zerredet. Zudem ist die Lage viel zu undurchsichtig und fluktuierend. Wir haben kein Interesse daran, sie an der KSZE hochzuspielen.

Herr Probst: Ich teile diese Auffassung. Kreisky hat diese Initiative z. T. aus innerösterreichischen Rücksichten ergriffen. Die Haltung des Ostens in der Energiefrage ist unbekannt. Wenigstens ist die östliche Schadenfreude der ersten Tage der Ölkrise geschwunden. Die Sowjetunion hat kein ungeteiltes

20. Vgl. *Anm. 3, S. 21 und Dok. 86*, dodis.ch/38402, *bes. Anm. 2, 3 und 4*.

21. Vgl. *Anm. 3, S. 16 f. Zur Ölkrise vgl. Dok. 49*, dodis.ch/39686, *Anm. 4*.

22. *Für die Besprechungen von W. Brandt, B. Kreisky und O. Palme in Schlangenbad vom 2. Dezember 1973 vgl. Anm. 13; die Telegramme Nr. 201 und Nr. 218 von O. Rossetti an Ch. Müller vom 4. und 14. Dezember 1973 sowie das Telegramm Nr. 175 von H. Lacher an das Politische Departement vom 5. Dezember 1973 CH-BAR#E2001E-01#1987/78#679** (B.72.09.15.1).

23. Vgl. dazu die Notiz Das Erdölproblem an der KSZE von E. Brunner an Ch. Müller, *ibid.*

Interesse an der arabischen Öldrohung; sie will sich die Bedingungen für einen Nahost-Frieden nicht von den Arabern diktieren lassen.

Herr Bindschedler: Unsere Richtlinie ist, dass wir die Erdölfrage nicht aufwerfen. Sollte ein vernünftiger Vorschlag auftauchen, so würden wir mit den Herren Probst und Zwahlen Verbindung aufnehmen.

III. Kommission III²⁴

Schweizerisches Projekt in der Unterkommission «Information»²⁵

Herr Bindschedler: Unser Vorschlag²⁶ ist der einzige, der von beiden Seiten ernsthaft diskutiert wird. Es ist denkbar, dass sich daraus – mit gewissen Modifikationen – ein Konferenzpapier machen lässt.

Herr Graber: Wie erklärt es sich, dass unser Vorschlag – wenigstens indirekt – auch von westlicher Seite kritisiert wurde (z. B. Belgien)?

Herr Renk: Möglicherweise haben einige westliche Staaten an der Präambel unseres Vorschlages Anstoss genommen, die in ihren Augen die Frage der Präambel für den ganzen «Korb III» präjudizieren könnte.

Herr Brunner: Es wäre auch denkbar, dass einige westliche Delegationen die «Vorzugsbehandlung» unseres Vorschlages nicht gerne sehen.

Herr Bindschedler: Der «Sündenfall» der Präambel wurde bereits durch die Schlussempfehlungen²⁷ von Helsinki (Ziffer 43) präjudiziert.

Herr Schenk: Die Neun könnten auch deswegen etwas verärgert sein, weil wir – ohne es zu beabsichtigen – ihr Konzept der Vorlage von Projekten in zwei Stufen (September: Allgemeine Arbeitspapiere, Dezember: Dokumente in abschliessender Form) durchkreuzt haben.

Herr Keller: Weist auf die Erfahrung der Pro Helvetia beim Filmaustausch mit der Sowjetunion hin: Angesichts des Drängens der Pro Helvetia mussten sich die Russen bereit erklären, einen ihrer Filme²⁸, der die UdSSR in einem nicht besonders günstigen Licht zeigt, in das Programm für die Schweiz aufzunehmen. Dieser Film hatte aus unerfindlichen Gründen die Hürden der sowjetischen Zensur übersprungen, war jedoch für den Export nicht freigegeben worden. Die schweizerische Insistenz hat sich also gelohnt²⁹.

24. Vgl. *Anm. 3*, S. 22 ff.

25. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1799 vom 31. Oktober 1973, dodis.ch/38855.

26. *Vorschlag der Delegation der Schweiz vom 19. November 1973*, doc. CSCE/II/J/10, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#678* (B.72.09.15.1). Zur Diskussion des Vorschlags vgl. die Telegramme Nr. 55 und 56 der Schweizerischen KSZE-Delegation in Genf an die Politische Direktion vom 20. und 21. November 1973, *ibd.*

27. Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen vom 8. Juni 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#673* (B.72.09.15.1).

28. *Es handelt sich um Andrej Rubljow (1966) von A. A. Tarkowski*. Vgl. dazu die Notiz von A. Bänninger vom 4. Januar 1974, dodis.ch/39263. Vgl. ferner Dok. 51, dodis.ch/38766.

29. *Der Film konnte schliesslich doch nicht im Rahmen der sowjetischen Filmwoche in der Schweiz gezeigt werden*. Vgl. dazu die Notiz von H. Brüngger an L. Burckhardt vom 14. Januar 1974, CH-BAR#E2003A#1988/15#1094* (o.365.2.Uch).

*IV. Folgen der Konferenz*³⁰

Herr Bindschedler: Dieses Problem ist noch nicht reif. Es kann erst dann wirklich diskutiert werden, wenn die materiellen Ergebnisse der KSZE sichtbar werden. Das heisst jedoch nicht, dass wir von vornherein gegen jegliche Folgen sein sollten. Diese könnten nämlich auch gegen die Interessen der Sowjetunion verwendet werden, indem sie z. B. den anderen Oststaaten eine Plattform geben, auf welcher sie sich ausdrücken können. Auch für uns würde eine Fortsetzung der KSZE eine Chance darstellen, an einer internationalen Debatte teilnehmen zu können, ohne unsere Neutralität zu gefährden.

Herr Graber: Es ist angezeigt, diese Frage vollkommen offen zu lassen.

Herr Thalmann: Angesichts der Uneinigkeit des Westens beinhalten die Folgen auch ein gewisses Risiko, indem sie der Sowjetunion die Möglichkeit einräumen, ein solches Forum zu ihren Gunsten auszunützen.

Herr Brunner: Der Schlüssel des Problems liegt bei den Neun. Frankreich opponiert gegen die Folgen, vielleicht als Ausdruck seiner verschlechterten Beziehungen zur UdSSR. Es könnte sich einzig mit Folgen abfinden, die der Überwachung der von der KSZE beschlossenen Projekte dienen. Die Skepsis Frankreichs beruht aber auch auf seinem Bewusstsein, dass die Neun vor einer schwierigen internen Phase stehen. Daher möchte Paris lieber ca. 2 Jahre abwarten und sich dann über allfällige Folgen aussprechen. Die anderen EG-Staaten sind jedoch eher an unmittelbaren Folgen zur Sicherstellung der Konferenzergebnisse interessiert.

Herr de Ziegler: Dies gilt auch für gewisse Oststaaten, z. B. Rumänien, welches in derartigen Folgen eine Garantie gegen die Wiederholung von Ereignissen wie der Intervention in der ČSSR von 1968³¹ sehen.

Herr Schenk: Frankreich stellt sich die Frage, ob es einen Sinn hat, schon vor Ablauf von zwei Jahren Ergebnisse der KSZE kontrollieren zu wollen und ob eine Kontrolle durch 35 Staaten sinnvoll sei.

Schluss der Sitzung: 16.30 Uhr

30. Vgl. dazu *Anm. 3, S. 29 ff.*

31. Vgl. dazu *DDS, Bd. 24, Dok. 100, dodis.ch/32192, bes. Anm. 3.*