

- BI/hä

Bern, den 29. August 1975.

Vertraulich

Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit
in Europa

Beobachtungen und Bemerkungen

I. Rolle der Staaten und Staatenverbindungen

1. Starrheit der Grossmächte

Es ist immer wieder erstaunlich festzustellen, wie wenig fähig die Supermächte sind, rasch auf Aenderungen der Konstellation und auf neue Vorschläge zu reagieren. Ebenso sind sie kaum in der Lage, gegenüber andern Staaten Gesten zu machen, die sie nichts kosten. Der Vorschlag Maltas am Ende der Genfer Phase über die Erhöhung der Sicherheit im Mittelmeerraum zeigte das deutlich. Während Tagen herrschte Empörung bei den Grossen über das angebliche Erpressungsmanöver; schliesslich nahm man den Vorschlag, der konkret zu nichts verpflichtete, an. Statt einer grosszügigen Geste der Grossen mit entsprechenden positiven psychologischen Auswirkungen ergab sich ein Prestigeverlust.

Der Grund liegt wohl zum Teil in dem schwierigen Willensbildungsprozess in den Hauptstädten, der sich durch zentralisierte Entscheide und mangelnde Elastizität auszeichnet. Es fehlt ferner die nötige Handlungsfreiheit der Delegationschefs. Das gilt vor allem für die Sowjetunion, aber auch für die Vereinigten Staaten.

Aehnliche Erfahrungen konnten an der Konferenz über die Prüfung des Atomsperrvertrages im Mai 1975 gemacht werden.

Die Supermächte haben zu wenig verstanden, dass sie sich angesichts ihrer Macht gegenüber den Kleinstaaten eine gewisse Grosszügigkeit leisten könnten, die manche Gegensätze dämpfen würde.

2. Europäische Gemeinschaften

Entgegen zahlreichen Presseäusserungen, die wohl auf eine konsequente Propaganda sowohl Brüssels als auch der Mitgliedstaaten zurückzuführen ist, zeigt sich folgendes:

- a. Es fehlt die Einigung der Neun über politische Fragen. Auch wenn mühsam ein gemeinschaftlicher Standpunkt erarbeitet würde, gestatteten sich einzelne Mitgliedstaaten sofort wieder Einzeltouren. Das gilt vor allem für Grossbritannien, Italien, Holland und auch die Bundesrepublik. Gewisse Delegationen haben uns oft zu verstehen gegeben, man sei mit dem Gemeinschaftsstandpunkt nicht oder nur teilweise einverstanden und hoffe auf Korrekturen durch die Neutralen.

Die gemeinsame Aussenpolitik der Gemeinschaften bewegt sich auf einem Minimum. Nach wie vor überwiegen die nationalen Interessen. Man will sich bilaterale Regelungen vorbehalten, vor allem im Verhältnis zu Moskau. In erster Linie ist das bei Frankreich spürbar.

Die Zusammenarbeit unter den Neun klappte am besten im wirtschaftlichen Sektor, wo die Gemeinschaften über eigene Kompetenzen verfügen.

- b. Die Einigung unter den Neun zeigte sich hauptsächlich im Negativen, in der Ablehnung von Vorschlägen anderer. Im Positiven kann man sich immer nur auf den niedrigsten gemeinsamen Nenner einigen.
- c. Die EG erweisen sich als Bremsklotz für alle Verhandlungen, da vorerst immer in langwierigen Auseinandersetzungen eine interne Einigung gesucht wird. Ist sie erreicht, so ergibt sich daraus eine Starrheit der Haltung, weil jede Aenderung und jeder Kompromiss mit andern Staaten die Einigung unter den Neun wieder in Frage stellt.

So bewirkt die Existenz der EG, dass alle Verhandlungen zeitraubender und mühsamer geworden sind.

3. Haltung des Westens insgesamt

Sie zeichnet sich durch eine defensive, ja defaitistische Einstellung aus. Durchwegs besteht eine Furcht vor Einmischungen des Ostblocks in den internen Einigungsprozess, sowohl innerhalb der NATO wie auch der EG.

Das hat sich vor allem bei den Verhandlungen über die "suites" gezeigt. Bis zum Schluss der Genfer Phase wurde kaum berücksichtigt, dass die Konferenz und ihre Folgen an und für sich ein neutrales Instrument darstellen, das von beiden Seiten für ihre Zwecke benützt werden kann. Für den Westen würden sich daraus folgende Chancen ergeben:

- Einflussnahme auf die Verhältnisse im Ostblock,
- Förderung einer grösseren aussenpolitischen Unabhängigkeit der Satelliten,
- Förderung der Erosion im Innern des Ostblocks, in Richtung auf grössere Freiheit,

- Anreiz, zu einer grösseren Einigkeit innerhalb der NATO und den EG zu gelangen. Es ist eine alte Erfahrung, dass die Integration einer Staatengruppe von den Herausforderungen oder den Bedrohungen von Aussen abhängt.

4. Deutschland

Das Deutschland-Problem stand bei allen politischen Fragen im Hintergrund. Für die Bundesrepublik ging es darum, die Möglichkeit einer Wiedervereinigung offen zu halten, was sich bis auf die unwichtigsten Formulierungen auswirkte. Zu wenig wurde berücksichtigt, dass die "Sünden" - wenn man von solchen sprechen will - beim Abschluss der Ostverträge und des Grundvertrags mit der DDR begangen worden sind. Diese Regelungen konnten in Genf als vollendete Tatsachen nicht mehr rückgängig gemacht werden. Was die Bundesrepublik erreichen konnte, war, dass keine über die Ostverträge hinausgehenden Konzessionen gemacht wurden.

5. Blockpolitik

Ihr Einfluss machte sich nur im Hintergrund bemerkbar. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Konferenz sich nicht mit den essentiellen Zwischenblockproblemen wie SALT und MBFR befasste. Sowohl die USA wie auch die UdSSR berücksichtigten zwar den weltpolitischen Zusammenhang, schoben ihn aber nicht in den Vordergrund. Eine Kollusion zwischen beiden war nur beschränkt sichtbar, vor allem in den Auseinandersetzungen über die CBM.

Von Zeit zu Zeit erfolgten Separatverhandlungen mit dem Ziele, zu einer Einigung unter den Hauptbeteiligten zu gelangen. So zwischen den USA und der UdSSR über die CBM und

die Festlegung des Datums für die Dritte Phase, zwischen Frankreich und der UdSSR über die menschlichen Kontakte, zwischen den vier Grossmächten über die Wahrung ihrer Rechte in Deutschland. Diese Versuche sind immer gescheitert; sobald sie bekannt wurden, stiessen sie auf den Einspruch der andern Konferenzstaaten.

Immer wieder schien Uneinigkeit innerhalb der Blöcke auf. Das gilt vor allem für den Westen und in erster Linie für die EG. Aber auch der Ostblock zeigte Risse. Rumänien spielte bis zum Schluss mit gewissem Erfolg eine Sonderrolle; auf diskretere Art zeigten auch Polen und Ungarn Abweichungen von der Haltung der Sowjetunion. Die DDR erwies sich als der treueste Satellit Moskaus und musste von diesem verschiedene Male gebremst werden.

Ich habe den Eindruck, dass auch im Innern der Oststaaten ein gewisser, allerdings langsamer Wandel im Gange ist. Natürlich kann die Entspannung nach aussen nach dem Gesetz der umgekehrten Reziprozität zu einer Zunahme der Repression nach Innen führen; es zeigte sich das auch in gewissen Fällen. Aber es scheint, dass dem die allgemeine Entwicklung entgegensteht. Je geringer die äussere Bedrohung wird, desto schwieriger erweist sich eine Rückkehr zu stalinistischen Methoden und deren Durchsetzung. Auch hier wirkt die Abnahme der äusseren Bedrohung als integrationsschwächend.

6. Rolle der Kleinstaaten

Diese war sehr viel grösser als erwartet. Die Kleinstaaten haben immer über eine grosse Bewegungsfreiheit verfügt und diese auch ausgenützt. Die Gründe liegen vor allem im Konsensprinzip, dann aber auch in der Uneinigkeit innerhalb der Blöcke

und in der Qualität der Vorschläge und der Delegationen der Kleinen. Diese Feststellung gilt nicht nur für die Neutralen und Nichtengagierten, sondern auch für zahlreiche kleinere Blockmitglieder.

Besonders frappant in Erscheinung getreten ist diese Rolle bei der erfolgreichen Zurückweisung des von Frankreich eingebrachten und von den drei andern Grossen unterstützten Vorschlages auf Vorbehalt ihrer besondern Verantwortlichkeiten.

Es gilt aber für die Kleinen, die Lehre zu ziehen, von ihrem Vetorecht und ihrer "nuisance value" einen weisen Gebrauch zu machen. Sie müssen sich auf die Vertretung von für sie wesentlichen Interessen und Anliegen und auf realistische Vorschläge beschränken. Auf die besondere schwierige Lage der Grossmächte ist Rücksicht zu nehmen. Die Kleinen können nicht nur als Querköpfe auftreten und die Verhandlungen wegen Prestigerücksichten und unmöglichen Forderungen blockieren. Sie haben das Ganze im Auge zu behalten und eine konstruktive Rolle zu spielen. Die Einigung einer grossen Mehrheit der Konferenzteilnehmer darf nicht in Frage gestellt werden, wenn nicht eigene lebenswichtige Interessen auf dem Spiele stehen. Das Vorgehen Maltas am Schluss der Genfer Phase bewegte sich am Rande des Zulässigen. Auch der Vorstoss Liechtensteins im letzten Moment, die Einigung über die Religionsfreiheit in Frage zu stellen, war unverständlich. Wenn der Grundsatz der Mässigung nicht berücksichtigt wird, riskieren die Kleinen, dass sie in Zukunft wieder von wichtigen Verhandlungen ausgeschlossen oder nicht mehr ernst genommen werden. Der Anreiz zu direkten Abmachungen unter den Grossmächten und zwischen den Blöcken würde dadurch gefördert.

7. Neutrale und Nichtengagierte

Das Ausmass der gemeinsamen Interessen hat sich als viel grösser erwiesen, als zuerst angenommen werden konnte. Die Zusammenarbeit in dieser Gruppe war eng und vertrauensvoll. Ihr einheitliches Auftreten hat die Blöcke zur Rücksichtnahme gezwungen und die Durchsetzung zahlreicher Postulate erleichtert. Es ist klar, dass eine gemeinsame Verfolgung gleicher Interessen grössere Erfolgsaussichten aufweist als ein getrenntes und unkoordiniertes Vorgehen. Dabei soll nicht verkannt werden, dass Stellung und Haltung der Neutralen und Nichtengagierten sich in andern Fragen unterscheiden. Die gegenseitige Konsultation und Zusammenarbeit überall dort, wo sich das als möglich erweist, sollte aber beibehalten und in Zukunft sogar ausgebaut werden. Für die Neutralen und Nichtengagierten ist ihr gegenseitiges Vertrauensverhältnis wohl eines der wichtigsten Konferenzergebnisse.

Die Neutralität bedeutet keine Einschränkung der Bewegungsfreiheit. Trotz der zahlreichen prononcierten Stellungnahmen und der grossen Aktivität der Neutralen ist ihre Neutralität nie angezweifelt worden. Die Teilnahme an multilateralen Konferenzen auch politischen Charakters bedeutet keine Gefährdung der Neutralität sofern alle Konfliktparteien an der Konferenz vertreten sind. Das Recht auf eine eigene Aussenpolitik und eine eigene Haltung der Neutralen ist unbestritten, auch dann, wenn ihre Stellungnahme in gewissen Fragen identisch mit derjenigen einer Allianz oder gegensätzlich zu derjenigen einer andern ist.

Die Ergebnisse des Korbes III auf dem Gebiete der menschlichen Kontakte, Reisen, Familienzusammenführung und Information sind weitgehend der Tätigkeit der Neutralen zuzuschreiben. Sie haben die Materie unter sich aufgeteilt und sind

jeweils als Koordinator auf ihrem Sektor aufgetreten. Die westlichen Staaten haben zwar zahlreiche weitergehende - und unrealistische - Vorschläge gemacht, aber auch oft zu früh nachgegeben. Der Gesamtvorschlag des Westens an die Sowjetunion im Mai 1975 beruhte auf den Arbeiten und Texten der Neutralen. Der Westen hat sich erst zu diesem späten Zeitpunkt dazu aufgerafft, allem Anschein nach unter dem Druck von Staatssekretär Kissinger. Die von der Sowjetunion gemachten Konzessionen sind aber schon vorher den Neutralen zugestanden worden. In der Presse muss vermehrt auf diesen Tatbestand hingewiesen werden.

Bei derartigen Konferenzen ergeben sich für die Neutralen zwei Aufgaben:

- a. Wahrung der eigenen Interessen und konsequente Vertretung des eigenen Standpunktes zu den allgemeinen Problemen. Dabei gilt es vor allem, den Kampf für das Recht und für ausgewogene und sachliche Lösungen zu führen; ihre besondere politische Lage schafft die Voraussetzung hierfür.
- b. Vermittlung, Erzielung von Kompromissen, von sogenannten "package deals". Dabei sind folgende Regeln zu beachten:
 - Es muss der Wunsch beider Seiten für einen Kompromiss oder wenigstens ihre Bereitschaft dazu vorliegen. Die Reife der Situation ist ein Erfordernis; sie abzuwarten braucht unter Umständen Geduld. Ein vorzeitiges Vorprellen, zu dem die Versuchung ab und zu bestand, würde den Erfolg in Frage stellen. Eine günstige Lage ergibt sich vor allem dann, wenn die Grossen bestimmte Vorschläge oder Konzessionen aus Rücksicht auf ihr Prestige oder aus politischen Gründen selbst nicht machen wollen

oder wenn Vorschläge, weil von ihnen vorgebracht, nicht angenommen würden. Derartige politisch-psychologische Erwägungen spielen eine grosse Rolle.

- Zu vermeiden ist, dass die Grossen die Verantwortung für unlösbare Probleme auf die Neutralen abschieben und diese zu "Sündenböcken" machen. Tendenzen in dieser Richtung waren immer wieder festzustellen. Die Neutralen dürfen weder für die Nichtlösung gewisser Fragen, noch für schlechte Ergebnisse verantwortlich gemacht werden können.
- Die Neutralen dürfen nicht zum Werkzeug einer Partei werden und sich in dieser Weise missbrauchen lassen.
- Zu vermeiden ist ferner, einer Partei in einem frühen Verhandlungsstadium mit verfrühten Vorschlägen in den Rücken zu fallen. Geduld und Abwarten des richtigen Zeitpunktes sind auch hier die Regel. Das gilt besonders dann, wenn die eigenen Interessen des Neutralen mit denen einer Partei identisch sind. Diese Problematik hat sich auf dem Gebiete der CBM im Verhältnis zur NATO gezeigt, wo gewisse Neutrale (vor allem der für Militärfragen zuständige österreichische General) immer wieder vor einem Vorprellen in einem verfrühten Zeitpunkt zurückgehalten werden mussten; die Zusammenarbeit in der Gruppe der Neutralen und Nichtengagierten hat hier das Ziel, falsche Schritte zu vermeiden.

II. Technik und Verfahren

8. Obwohl das System der Konferenz sich im allgemeinen bewährt hat, zeigte es verschiedene Mängel:

Die Konferenzmaterie war zu umfangreich und hat den Delegierten die Uebersicht erschwert. Auf der andern Seite bestand ein grosser Vorteil darin, dass alle Probleme in einen Gesamtzusammenhang gestellt waren. Jede Einzelfrage konnte unter Berücksichtigung dieses allgemeinen Zusammenhangs bearbeitet werden. Dadurch wurde in gewissen Fällen auch die Schaffung von "Paketen" erleichtert. Der Nachteil liegt darin, dass bei der Lösung von Einzelproblemen sachfremde Ueberlegungen hineinspielen.

9. Sechs Konferenzsprachen sind zu viel. Die Erstellung und vor allem die Kontrolle der Uebersetzungen erfordert einen unverhältnismässig grossen Aufwand an Zeit und Mitteln. Für die Staaten besteht immer wieder die Versuchung, bei der Uebersetzung in ihre eigene Sprache ihre politischen Auffassungen in den Text hineinzuschmuggeln, mit dem Ergebnis, dass divergierende Texte und damit spätere Konflikte entstehen. Da die Sprachen im gleichen Rang stehen, kann nicht auf einen Originaltext zurückgegriffen werden. Vor allem die russischen Uebersetzungen bedürfen einer eingehenden Kontrolle.

10. Das Konsensprinzip hat sich im allgemeinen bewährt und sowohl die Grossmächte wie auch die Kleinstaaten gegen eine Majorisierung geschützt. Wie bei der Darstellung der Rolle der Kleinstaaten bereits erwähnt, darf es jedoch nicht übertrieben werden.

Eine Einschränkung des Prinzips ist auch bei Verfahrensfragen notwendig. Die Präsidenten des Plenums und der Kommissionen sollten z.B. die Kompetenz haben, von sich aus Sitzungen einzuberufen und die entsprechenden Termine festzulegen.

Im Interesse der Qualität und der Rationalisierung der Arbeiten drängt sich die Schaffung von kleinen Arbeitsgruppen und von Redaktionskomitees auf. Bei deren Zusammensetzung wäre nicht nur auf die Vertretung der verschiedenen Staatengruppen, sondern vor allem auch auf die Eignung der Delegierten abzustellen, wie das bei den Konferenzen der UN häufig der Fall ist. Ein Risiko von Separatverhandlungen oder Abmachungen unter den Blöcken, die den andern aufgezwungen werden könnten, besteht kaum, da die Ergebnisse von allen Konferenzteilnehmern genehmigt werden müssen und in den Plenar- und Sachkommissionen Gelegenheit zu Diskussionen und zu Abänderungsanträgen besteht. Ohne Vorbereitung in einem kleineren Kreise führen die Verhandlungen unter allen Konferenzteilnehmern über jede kleinste Einzelheit zu einem unverantwortbaren Aufwand an Zeit und Arbeit.

Auch das Rotationssystem mit dem täglichen Wechsel der Präsidenten hat die Arbeiten zweifellos erschwert. Es hat die Bildung eines ständigen Büros mit der Aufgabe der Koordination verunmöglicht. Wenn man an der Rotation festhalten will, sollte der Wechsel nur alle Wochen stattfinden.

11. Auffallend war das häufige Auseinanderklaffen zwischen den öffentlichen Stellungnahmen der Regierungen in ihren Hauptstädten und der Haltung der Delegationen in Genf. Die Verhandlungen in Genf blieben weitgehend unberührt von den Erklärungen der Regierungen, wie sie vor allem bei Zusammenkünften zwischen Staats- und Regierungschefs abgegeben wurden. Es bleibt offen, ob hier ein Doppelspiel veranstaltet wurde, wobei die Erklärun-

gen in den Hauptstädten lediglich Propagandazwecken und innenpolitischen Bedürfnissen dienen, oder ob technische Schwierigkeiten das Zusammenwirken von Regierungen und ihren Delegationen behinderten. Das erstere erscheint als wahrscheinlicher.

12. Die Qualität der Delegationen spielte neben der machtpolitischen Stellung der Staaten eine grosse Rolle.

In dieser Beziehung waren beträchtliche Unterschiede festzustellen. Ein Hauptbeispiel im negativen Sinne lieferte die Bundesrepublik Deutschland. Sie bestand weitgehend aus mittelmässigen und wenig umgänglichen Personen, von denen jede einen eigenen Weg verfolgte, weil der Delegationschef meistens abwesend war. Erst nach der Ersetzung des Delegationsleiters Ende 1974 tritt hier eine Besserung ein. Wie mir der neue Delegationschef mehrmals vertraulich mitteilte, kostete es ihn einige Anstrengungen, innerhalb seiner Delegation Ordnung zu schaffen. Die unerfreulichen Zustände haben sich auch innerhalb der Gemeinschaft der Neun nachteilig ausgewirkt.

Für die Delegationen gilt es, sich das allgemeine Vertrauen zu erwerben. Neben Sachkenntnissen ist hier vor allem eine klare, unzweideutige und konsequente Haltung, die manchmal auch vor offenen Worten nicht zurückschreckt, ausschlaggebend. Notwendig ist ferner Diskretion; es muss vermieden werden, sich in Geschwätz und Gerüchtemachereien hineinziehen zu lassen.

13. Die Instruktionen der Regierungen an die Delegationen sollten im Rahmen von grundsätzlichen Richtlinien über die

Hauptprobleme weit gefasst sein. Im Interesse wirkungsvollen Handelns ist es unumgänglich, dass die Delegationsleiter über die Kompetenz verfügen, Entscheidungen an Ort und Stelle zu treffen. Es führt zu unannehmbaren Zeitverlusten, wenn für jede Formulierung oder Aenderung einer solchen neue Weisungen in den Hauptstädten eingeholt werden müssen. Bei zahlreichen Delegationen war das leider der Fall. Das militärische System der Auftragstaktik erscheint auch bei internationalen Verhandlungen als zweckmässig. Wir können wohl feststellen, dass die schweizerische Lösung des Verhältnisses zwischen Regierung und Delegation sich als optimal erwiesen hat.

III. Ergebnisse und Würdigung

14. Die Texte der Schlussakte sind ohne Zweifel schlecht und zum Teil nichtssagend. Das ist einerseits auf die Arbeitsmethoden zurückzuführen: Uebertreibung des Konsensprinzips, Nichtbestehen eines Redaktionskomitees. Auf der andern Seite widerspiegeln die Texte das gegenseitige Misstrauen: zahlreiche Zweideutigkeiten und Unklarheiten sind gewollt; in andern Fällen wurden möglichst perfekte Formulierungen gesucht, um jede an den Haaren herbeigezogene Auslegung in Zukunft tunlichst zu verhindern (das war vor allem die Haltung der BRD zu zahlreichen Fragen).

Wenn von vorneherein Bösgläubigkeit der beteiligten Staaten vorausgesetzt wird, so ist überhaupt keine Abmachung möglich und kein noch so vollkommener Text kann Schutz gewähren.

15. Die Schlussakte ist:

- a. Kein völkerrechtlicher Vertrag. Das ist zu bedauern, denn nur auf der Grundlage des Rechts erscheint eine dauerhafte und stabile Regelung möglich. Die Schweiz hat denn auch zu Beginn den Standpunkt vertreten, wenigstens über einige Fragen zu vertraglichen Abmachungen zu gelangen; sie stiess dabei auf einhellige Ablehnung. So stellt die Schlussakte nur eine politische Deklaration, eine Absichtserklärung dar. Als solche kann sie psychologische und politische Wirkungen erzielen. Ihr Wert kann jedoch erst in der Zukunft beurteilt werden.

Die Texte weisen aber eine unterschiedliche Bindungswirkung auf. Einerseits bestehen konkrete und detaillierte Regelungen wie diejenigen über die menschlichen Kontakte, Familienzusammenführung, Information, Ankündigung von Manövern, die ohne weiteres direkt angewandt werden können. Das gilt zum Teil auch für den Katalog der zehn Prinzipien über die gegenseitigen Beziehungen unter den teilnehmenden Staaten. Eine weitere Kategorie bedarf der Ausführung durch bilaterale Verträge; dies trifft vor allem für den Korb II über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik zu. Schliesslich findet sich reines Geschwätz wie die Ausführungen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Kultur, Erziehung usw.

Die zehn Prinzipien geben teilweise geltendes Völkerrecht wieder.

Hervorzuheben ist, dass gemäss dem X. Prinzip Absatz 2 über die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben die Staaten sich nicht nur an diese zu halten, sondern auch den Bestimmungen der Schlussakte

gebührend Rechnung zu tragen und sie anzuwenden haben. Diese wichtige Vorschrift ist ein Ergebnis des unter massgebender Führung der Neutralen zustande gekommenen "package deal" vom 23. Juli 1974.

Trotz ihres nichtvertraglichen Charakters kann der Schlussakte somit nicht jede Verbindlichkeit abgesprochen werden. Die Wirkung derartiger Dokumente stellt ein noch weitgehend unabgeklärtes völkerrechtliches Problem dar.

- b. Kein Friedensvertrag. Dies weil die Schlussakte überhaupt kein Vertrag ist, dann wegen der Teilnahme der Neutralen, wegen der Nichtregelung typischer Fragen eines Friedensvertrages wie der Reparationen und schliesslich wegen weitgehender vorheriger Lösung der wichtigsten Deutschland-Probleme durch die Ostverträge und das Abkommen über Berlin (die Befürchtungen der BRD in Bezug auf diesen Punkt waren deshalb von vorneherein ungerechtfertigt). Die Frage stellt sich überhaupt nur für Deutschland, weil mit den andern besiegten Staaten 1947 Friedensverträge abgeschlossen wurden.
- c. Keine Anerkennung oder Garantie des bestehenden territorialen Besitzstandes. Das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen bedeutet lediglich das Verbot ihrer gewaltsamen Verletzung oder Aenderung. Es gilt für jeden Staat und seine eigenen Grenzen (auch für diejenigen gegenüber Staaten, die an der Konferenz nicht teilgenommen haben). In Abs. 2 des I. Prinzips wird zusätzlich erklärt, dass die Grenzen durch friedliche Mittel und in gegenseitiger Uebereinstimmung gemäss dem Völkerrecht geändert werden können. Es ergibt sich somit aus der Schlussakte keine allgemeine und multilaterale Konsekration des bestehenden Gebietsstandes.

Der territoriale status quo bedeutet die Ausgangslage für die Verwirklichung der Schlussakte. Er ist schon lange vor der Konferenz von allen beteiligten Staaten, mit Ausnahme der Bundesrepublik in Bezug auf die Wiedervereinigung, ausdrücklich oder stillschweigend angenommen worden. Es ist deshalb falsch zu sagen, der Westen hätte wesentliche Rechte der Sowjetunion geopfert. Bei den Wünschen auf eine Aenderung der gegenwärtigen politischen Verhältnisse geht es nicht um eine Revision des Gebietsstandes, sondern um die Wandlung der inneren Regimes der Oststaaten in der Richtung auf mehr Freiheit. Einzig die früheren baltischen Staaten könnten ein territoriales Problem darstellen (andere Gebietsfragen, die aktuell werden könnten wie Südtirol, Cypern, Siebenbürgen, sind Angelegenheiten innerhalb der Blöcke).

In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen, dass gemäss Abs. 2 des VIII. Prinzips über das Selbstbestimmungsrecht der Völker alle Völker jederzeit das Recht haben, in voller Freiheit ihr inneres und äusseres politisches Statut ohne äussere Einmischung zu bestimmen und nach ihrem Belieben ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu verfolgen.

- d. Kein System der kollektiven Sicherheit. Derartige Ideen, wie sie von den Oststaaten von Zeit zu Zeit vorgebracht wurden, hatten von vorneherein keine Aussicht auf Verwirklichung. In der Schlussakte sind keine Massnahmen gegen Friedensbrecher auch nur erwähnt.

16. Die Schlussakte ändert grundsätzlich nichts an der bestehenden völkerrechtlichen Lage und am anarchischen Charakter der Staatengesellschaft. Von Gewinnern und Verlierenden zu sprechen, wäre ebenfalls falsch. Die gegenwärtige machtpolitische Situation wird von der Konferenz und ihren Ergebnissen nicht berührt. Zu weitgehende sowjetische Absichten wie Errichtung eines kollektiven Sicherheitssystems, Unabänderlichkeit der Grenzen, Legitimierung des Gebietsstandes oder der Regimes liessen sich nicht durchsetzen. Aber auch der Westen konnte das kommunistische System nicht aus den Angeln heben, was eine völlig irrealistische Annahme gewesen wäre. Hingegen kann die Konferenz Ausgangspunkt einer politischen Weiterentwicklung sein und zu einer Verbesserung des Klimas unter den Staaten und zum Abbau der bestehenden Spannungen beitragen. Die Kritik an den Konferenzergebnissen ist in zu hochgeschraubten Erwartungen begründet.

Auf der Konferenz sind die gegensätzlichen Haltungen aufeinander gestossen. Sie hat die bestehenden Probleme und die Schwierigkeiten ihrer Lösungen mit aller Deutlichkeit gezeigt, wie auch die Stärken und Schwächen der einzelnen Staaten und ihrer Gruppierungen. Es kommt ihr deshalb ein hoher Informationswert zu.

17. Die Schlussakte enthält zahlreiche positiv zu würdigende Verhaltensregeln für die Zukunft. Hervorzuheben ist insbesondere folgendes:

- a. Zwar wiederholen die zehn Prinzipien über die gegenseitigen Beziehungen der Staaten zum grossen Teil geltendes Völkerrecht, wie es sich vor allem in der Charta der UN findet.

Sie enthalten auch Anklänge an die Deklaration der Generalversammlung der UN über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten (Res. 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970). Schliesslich überschneiden sich verschiedene der Prinzipien (Achtung der Souveränität, Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität, Interventionsverbot).

Trotz dieser Mängel hat der Katalog die Grundsätze weiterentwickelt und teilweise vervollständigt. Was sich sonst nur aus Folgerungen ergibt, wird ausdrücklich gesagt.

Die Unverletzlichkeit der Grenzen lässt sich bereits aus dem Gewaltverbot ableiten. Die ausdrückliche Erwähnung ist jedoch sicher zu begrüßen.

Das V. Prinzip über die friedliche Regelung von Streitigkeiten enthält in seinem letzten Absatz die Regel, dass die Streitparteien sich jeden Aktes zu enthalten haben, der die Situation verschärfen und dadurch die Lösung des Konfliktes erschweren könnte.

Im I. Prinzip wird ausdrücklich das Recht der Staaten unterstrichen, internationalen Organisationen anzugehören oder nicht, Mitglied einer Allianz zu sein oder nicht, sowie das Recht auf Neutralität.

Neu ist die Erhebung der Achtung der Menschenrechte und der grundlegenden Freiheiten zu einem mit den andern Grundsätzen auf gleicher Stufe stehenden Prinzip (VII. Prinzip).

- b. Im sogenannten Korb III finden sich Regeln über die menschlichen Kontakte, Reisen, Familienzusammenführung und Information. Die Texte sind gewiss unvollkommen, aber besser als nichts. Von vorneherein war es undenkbar, das innere System gewisser Staaten durch ein anderes zu ersetzen oder auch nur wesentlich zu ändern. Was im Rahmen des Möglichen lag, war eine Auflockerung dieser Systeme. Die Schlussakte hat hier die Türe um einen Spalt geöffnet und stellt die Grundlage einer besseren Behandlung der betreffenden Personen in Einzelfällen dar.
- c. Die psychologisch-politische Wirkung darf nicht von vorneherein unterschätzt werden. Die Anwendung der Breschnew-Doktrin in der Zukunft, wie das 1968 gegenüber der Tschechoslowakei geschah, dürfte doch politisch schwieriger geworden sein; es wäre dies eine flagrante Verletzung von Wort und Sinn der Schlussakte. Die meisten Satellitenstaaten haben das sehr wohl erkannt.
- d. Die Konferenz und die Schlussakte haben die Stellung der Kleinstaaten und der Neutralen verstärkt. Sie sind zu einem Faktor geworden, mit dem zwar nicht militärisch aber doch politisch gerechnet werden muss. Für die Zukunft stellt sich die Aufgabe, diese Stellung zu halten.

18. Für die Schweiz ergeben sich insbesondere folgende Vorteile:

- a. Das Recht auf Neutralität ist im I. Prinzip direkt und indirekt ausdrücklich anerkannt worden. Das wird für uns in Zukunft von grosser Bedeutung sein. Nötig ist, sich bei

jeder passenden Gelegenheit auf diese Bestimmung zu berufen, um sie nicht in Vergessenheit geraten zu lassen.

- b. Der schweizerische Vorschlag auf Errichtung eines Systems der friedlichen Streiterledigung wurde von keinem Staat direkt abgelehnt. Er wurde während Monaten eingehend diskutiert. Mit dem in der Schlussakte enthaltenen Mandat bleibt er auf der Tagesordnung der europäischen Politik. Er bildet die Grundlage der weiteren Arbeiten. An diesen haben sich alle Teilnehmerstaaten der Konferenz zu beteiligen, womit einer wesentlichen Idee des Vorschlages Rechnung getragen wurde.

Auf der andern Seite zeigt die Nichterrichtung des Systems mit aller Deutlichkeit, dass sich am Charakter der Staatengesellschaft nichts geändert hat. Es war nicht zuletzt auch ein Zweck des Vorschlages, dies gegebenenfalls zu demonstrieren, die Aufrichtigkeit der Mächte, zu einer wirklichen und wirksamen Sicherheit zu gelangen, auf die Probe zu stellen und damit vor Illusionen zu warnen.

- c. Ganz allgemein hat die Konferenz zu einer Erhöhung des Gewichtes der Schweiz, ihrer Rolle und Bedeutung geführt. Es gelang, in zahlreichen Einzelpunkten schweizerische Vorschläge durchzusetzen und uns nachteilige Vorstösse anderer Staaten abzuwehren (das letztere gilt vor allem für die Fremdarbeiterfrage). Mit den andern Neutralen hat sich die Schweiz als Vermittler betätigt und wesentlich zur Erzielung allseits befriedigender Lösungen beigetragen. Die Konferenz bot unserem Land eine einzigartige Gelegenheit zur Mitsprache in einem politischen Forum, ohne seine Stellung und seine Neutralität zu gefährden.

19. Die Konferenz und ihre Schlussakte fügen sich in den Rahmen der gegenwärtigen Entspannungspolitik unter den Mächten ein. Man kann diese Politik begrüßen oder ablehnen; wesentlich erscheint, dass zurzeit keine andere Alternative besteht. Eine Rückkehr zum "Kalten Krieg" und zur Konfrontationspolitik ist unerwünscht und für die westlichen Staaten angesichts ihrer Mentalität und ihres inneren Zustandes unmöglich. Eine Aenderung des status quo in Europa wäre nur mit der Anwendung von Gewalt denkbar. Dieser status quo stellt jedoch nur die Ausgangslage dar und ist keineswegs für alle Zeiten verankert worden. Aber auch der Osten stösst auf Grenzen seiner Machtpolitik, auch für ihn scheint eine gewaltsame Durchsetzung seiner Ziele kaum zu verwirklichen.

Wenn es zur Entspannungspolitik keine Alternative gibt, so bleiben doch die politischen Gegensätze bestehen. Für die kommunistischen Staaten ist Entspannung mit "Koexistenz" gleichzusetzen, was die Fortführung des Klassenkampfes und der Revolution unter Ausschluss des Krieges bedeutet. Zweifellos ist die Politik der Oststaaten offensiv. Der Westen beschränkt sich auf die Defensive. Nichts hindert ihn jedoch, ebenfalls offensiv zu werden, den ideologischen Kampf zu führen und aus der Entspannung das Beste herauszuholen. Eine langsame Erosion des Ostblocks mit dem Ziel einer grösseren Unabhängigkeit der Satellitenstaaten und einer grösseren Freiheit im Innern ist nicht undenkbar. Das gleiche gilt für einen langsamen Abbau der bestehenden politischen Gegensätze. Das wird allerdings sehr viel Zeit beanspruchen und erfordert Geduld. Aber auch das Zeitalter der Glaubenskriege ist schliesslich überwunden worden.

Voraussetzung jeder Entspannung in einem positiven Sinne ist die Erhaltung des Gleichgewichts der Kräfte und die Vermeidung jedes politischen und militärischen Vakuums. In

diesem Zusammenhang sind auch Umwälzungen im Innern der Staaten zu berücksichtigen; die Verantwortung für die inneren Verhältnisse und ihre aussenpolitischen Auswirkungen trägt in erster Linie jeder Staat selbst. Die Konferenz darf nicht zu Illusionen und zu einer allgemeinen Friedenseuphorie führen. Mit Nachdruck ist derartigen Entwicklungen entgegenzutreten und an einer sachlichen, von nüchternem Realismus getragenen Beurteilung festzuhalten.

Unvorhersehbare Ereignisse dürfen ebenfalls nicht ausser acht gelassen werden. Darunter fällt, dass abenteuerliche Personen an die Macht gelangen oder irrationale Einflüsse die Oberhand erlangen.

So kann der Wert der Konferenz und ihrer Schlussakte erst in der Zukunft beurteilt werden. Ob sie nur eine bedeutungslose Episode bleibt oder Ausgang zu einer erfreulichen Entwicklung, kann heute nicht beantwortet werden. Sie stellt jedenfalls nur einen ersten Schritt dar. Der Wert der Schlussakte hängt von ihrer Verwirklichung ab. Hier zeigt sich auch die wesentliche Bedeutung der "suites" der Konferenz und der Fortsetzung der Arbeiten. Am schädlichsten wäre Untätigkeit; es gilt auch hier die Regel, dass wir zwar Pessimisten der Erkenntnis, aber Optimisten der Tat sein müssen.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'E. de la Roche', written in a cursive style with a long horizontal stroke at the end.