

DEPARTEMENT POLITIQUE  
FEDERAL

Berne, le 17 octobre 1974

p.B.15.21.A(1). - SI/Wf

CONFIDENTIEL

Compte-rendu  
des entretiens entre le Conseiller fédéral Pierre Graber, Chef du  
Département politique fédéral et M. Hans-Dietrich Genscher,  
Ministre des affaires étrangères de la RFA à  
Bonn, (Ministère des affaires étrangères),  
le 11 octobre 1974.

---

1. Délégation suisse

- M. le Conseiller fédéral Pierre Graber, Chef du Département politique fédéral
- M. l'Ambassadeur Hans Lacher, Ambassadeur de Suisse en RFA
- M. l'Ambassadeur Paul R. Jolles, Directeur de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique (séance du matin)
- M. l'Ambassadeur Rudolf Bindschedler, Jurisconsulte du Département politique fédéral
- M. l'Ambassadeur Charles Müller, Chef de la Division I du Département politique fédéral
- M. l'Ambassadeur François de Ziegler, Chef du Secrétariat politique du Département politique fédéral
- M. le Ministre Anton Hegner, Ambassade de Suisse en RFA
- M. Karl Fritschi, Suppléant du Chef de la Division I
- M. Gustave U. Dubois, Conseiller de l'Ambassade de Suisse en RFA (séance de l'après-midi)



- 2 -

- M. Dieter Chenaux-Repond, Conseiller de l'Ambassade de Suisse en RFA
- M. Pierre-Yves Simonin, Secrétaire du Chef du Département politique fédéral

## 2. Délégation allemande

- Aussenminister Hans-Dieter Genscher
- Staatssekretär Dr. Walter Gehlhoff
- Ministerialdirektor Günther van Well, Chef der Politischen Abteilung für Europa und Nordamerika, Vereinte Nationen, Abrüstungsfragen
- Botschafter Jürgen Diesel, Bern
- Ministerialdirigent Dr. Hermes, Leiter der Abteilung für Aussenwirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik und europäische Integration (Morgensitzung)
- Ministerialdirigent Dr. Lautenschlager, Leiter der Unterabteilung Europäische Gemeinschaften usw. (Morgensitzung)
- Dr. Feit, Leiter des zuständigen Länderreferats
- Müller-Chorus, Stellvertr. Leiter des zuständigen Länderreferats
- Dr. Sulimma, Stellv. Leiter des Pressereferats im Leitungsstab
- Dr. Carl-Hans Bütow, Ehrenbegleiter für Herrn Bundesrat Graber

- 3 -

3. Ordre du jour :

1. Problèmes de l'énergie - IEP
2. Traité de non-prolifération (TNP)
3. Intégration européenne - coopération politique et économique
4. Relations Est-Ouest - CSCE (SRPD)

4. Procès-verbal : M. Fritschi, M. Simonin5. Durée :

Séance du matin : 10 h 50 - 12 h 15  
Séance de l'après-midi : 16 h 00 - 17 h 30

6. Langue de travail : français / allemand; (interprète du MAE allemand)

---

- 4 -

## I. Séance du matin

### 1. Problèmes de l'énergie - IEP

#### M. Genscher

begrüsst Bundesrat Graber und die Mitglieder seiner Delegation; er schlägt vor, von den vorgesehenen Traktandenpunkten zuerst die Energiefragen zur Sprache zu bringen.

#### M. Graber

après avoir remercié son collègue allemand de l'accueil réservé à la délégation qu'il conduit, souligne combien la Suisse - dont l'approvisionnement en énergie dépend à 80 % du pétrole - est préoccupée par la situation actuelle. Elle est convaincue que les problèmes ne pourront être résolus que par la coopération internationale (de préférence à des accords directs avec les producteurs). Elle est en principe intéressée à coopérer sur le plan international en poursuivant trois objectifs : (1) discipline commune dans l'utilisation de l'énergie, grâce à des mesures d'épargne décidées mutuellement; (2) assurer une garantie de l'approvisionnement par un comportement solidaire adéquat; (3) coopération à long terme, en vue de diversifier la production d'énergie. En conséquence, le gouvernement suisse penche vers une adhésion à l'IEP (International Energy Programme). Mais avant de prendre une décision définitive et du fait notamment que nous n'avons pas participé aux travaux préparatoires, il conviendrait d'élucider quelques points :

-- Tout d'abord une question de substance : peut-on admettre que les conditions sont remplies pour assurer le fonction-

nement efficace de l'IEP en cas de crise, notamment en ce qui regarde la collaboration des compagnies internationales ?

- Ensuite des problèmes politiques :

- a) en relation avec la composition du groupe : quel rôle joueront les USA ? Il est clair que plus le cercle des participants sera large et diversifié, plus le caractère non-offensif de l'IEP apparaîtra et facilitera de nouvelles adhésions, la nôtre et celle des autres. Dans la même optique, il nous paraît nécessaire que les neutres y participent;
- b) en relation avec le but déclaré de l'IEP qui est de nature défensive et coopérative : quelle sera la liberté d'action vis-à-vis de l'extérieur ? Qu'en sera-t-il de la volonté de coopération face aux producteurs et aux pays du Tiers-Monde ? Ces deux questions sont vitales pour la Suisse. Il est essentiel aussi de connaître et de comprendre les intentions des participants, en particulier des Etats-Unis. Le moins qu'on puisse dire à propos de ces derniers est que les récentes déclarations de MM. Ford et Kissinger ainsi que certains commentaires américains qui présentent l'IEP comme une manière de pendant à l'OTAN ne sont pas rassurants et représentent une hypothèque assez considérable pour les neutres;
- c) en relation avec les pays producteurs : il est politiquement très important de savoir quel jugement les pays producteurs portent sur l'IEP. Celui-ci pourrait paraître à leurs yeux comme un instrument d'une politique dirigée contre eux et susceptible de contrecarrer leur propre politique.

Ce n'est pas tellement le système en lui-même que la manière de l'appliquer qui pourraient nous poser des problèmes.

L'intégration du programme à l'OCDE est pour nous essentielle,

- 6 -

car elle met en évidence le caractère économique de l'IEP. S'ajoute à cela que nos partenaires neutres (Autriche et Suède) paraissent plus hésitants que nous et cela nous préoccupe également.

Il nous serait dès lors précieux de connaître les vues du gouvernement fédéral sur ces problèmes et les impressions que vous avez ramenées de votre récent voyage aux USA.

#### M. Genscher

Es besteht Klarheit darüber, dass es bei den hängigen Fragen der Energie in erster Linie nicht um deren Verknappung, sondern um deren Verteuerung geht. Es gibt keinen Zauberer, der imstande wäre, die Produzentenländer zu veranlassen, ihre Preise zu senken. Vor diesbezüglichen Illusionen wird man sich zu hüten haben.

Es gilt die Oelproduzenten davon abzuhalten, die Preise als eine politische Waffe einzusetzen (Nahost-Konflikt). Die Bundesrepublik hat stets die Auffassung vertreten, dass zwischen Produzenten und Konsumenten keine Konfrontation, sondern Kooperation gesucht werden muss. Bonn hat sich deshalb in den Europäischen Gemeinschaften stets für den europäisch-arabischen Dialog eingesetzt. Es muss ein günstiges Klima für ein vernünftiges Gesprächsverhältnis geschaffen werden.

Sicher hat Kissingers Rede durch die Ausführungen von Präsident Ford ein vermehrtes Gewicht erhalten. Washington war allerdings bemüht, gewisse Aeusserungen nachher etwas abzuschwächen. Die Rede des amerikanischen Präsidenten verfolgte vor allem einen innenpolitischen Zweck; in der Bundesrepublik würde man dies im Parteiargon "Profilierung" nennen.

Am Washingtoner Treffen der Fünf haben die USA die Idee der Kooperation zwischen Produzenten- und Konsumentenländern ausdrücklich unterstützt.

- 7 -

Da es bei der Erdölbeschaffung namentlich um die Frage der Preisgestaltung geht, ist es für gewisse Staaten von Interesse, für Erdöl Ersatz zu finden. Im Falle der Bundesrepublik bedeutet dies z.B. die vermehrte Berücksichtigung der eigenen Steinkohle und die Entwicklung von Kernenergie. Die Bundesregierung ist deshalb daran, ein eigenes Energieprogramm auszuarbeiten. Eine eigentliche Energiekonzeption gab es in der Bundesrepublik Deutschland bis heute nicht; sie muss jetzt in Angriff genommen werden.

Herr Genscher erinnert an sein Gespräch mit Bundesrat Graber auf dem Weg vom Flugplatz nach Bonn, als er ihm über seine jüngste Begegnung mit dem chinesischen Vizeausserminister Tschiao Kuan-hua berichtete. Herr Genscher hat seinen chinesischen Gast auf die widersprüchliche Haltung Chinas aufmerksam gemacht, wenn sich Peking einerseits bei den Produzentenländern dafür einsetzt, die Oelpreise als politische Waffe gegen die Industriestaaten zu benützen, und andererseits dem westlichen Europa empfiehlt, einig, stark und von der Sowjetunion unabhängig zu sein.

Was nun die IEP betrifft, so kann kein Zweifel darüber bestehen, dass das Programm nicht in ein Verhältnis zur NATO gestellt werden darf. Dass dies der Fall sein könnte und daraus eine Gefahr der Konfrontation mit den Produzentenstaaten entstehen würde, nimmt Bonn nicht an. Die Bundesregierung ist auch davon überzeugt, dass die internationalen Oelgesellschaften sich mit Bezug auf das Programm kooperativ zeigen werden.

Ziel der Bundesrepublik ist es, eine internationale Oelsolidarität zu schaffen. Die Schweiz muss darüber entscheiden, ob sie sich daran beteiligen will und ob in dieser Frage ihre Neutralität tangiert wird. Aus deutscher Sicht würde man eine Mitwirkung der Schweiz begrüßen und glaubt sowohl unsere sachlichen wie neutralitätspolitischen Bedenken zuerst streuen zu können. Der schweizerischen Regierung wäre es unbenommen, eine Neutralitätserklärung wie beim Beitritt zur OECE abzugeben.

M. Graber

remercie M. Genscher de ses intéressantes observations et soulève la question de la position française, à laquelle la Suisse attache beaucoup d'importance. Adhérerait-elle ou non à l'IEP ? Les représentants de la France disent assez ouvertement que l'IEP n'atteindra pas l'efficacité souhaitée, notamment en cas de blocus des livraisons. En outre, il y a l'objection classique de la France ayant trait au caractère supranational de l'IEP.

M. Genscher

ist der Auffassung, dass sich die französische Haltung zwar nicht grundlegend geändert, aber doch etwas aufgelockert hat. Die französische Regierung muss noch die sehr brüskierende Haltung berücksichtigen, die ihre Vorgängerin in der Energiefrage seinerzeit eingenommen hat. Paris hat deshalb heute gewisse Schwierigkeiten, weil nicht der Eindruck aufkommen darf, die französische Regierung vollziehe einen nachgiebigen Kurswechsel. Frankreich wird indessen der Schaffung des IEP im Rahmen der OECD keine Hindernisse in den Weg legen. Die Bundesrepublik würde einen Beitritt der Schweiz zu diesem Programm begrüßen.

Wichtig ist beim IEP seine Effizienz. Von Bedeutung ist überdies die Teilnahme der Vereinigten Staaten; Amerika ist im Bereiche der Energieversorgung viel unabhängiger als die übrigen IEP-Teilnehmer: Im Grunde wäre es an letzteren, die USA um deren Teilnahme zu ersuchen. Hinzu kommt bei alledem im Falle der Bundesrepublik die enge Freundschaft mit Amerika.



-- 9 --

M. Graber

évoquant les contacts allemands avec les pays producteurs, pose la question de savoir si ceux-ci se laisseront convaincre en temps utile du danger qu'une manipulation des prix représente pour l'économie non seulement occidentale mais mondiale. Les conséquences économiques d'une telle politique pourraient être catastrophiques, et se retourner en définitive contre eux. Ont-ils véritablement conscience du rôle que joue le pétrole dans nos économies et de l'importante crise économique qu'ils pourraient susciter ?

M. Genscher

Die Hauptaufgabe der Konsumentenländer besteht darin, die Produzenten davon zu überzeugen, dass die Funktionsfähigkeit der westlichen Wirtschaft für sie selber von Bedeutung ist. Es geht um die Werterhaltung der Erträge, welche die Produzentenländer aus dem Ölverkauf erzielen. Es ist nicht mit Sicherheit zu sagen, ob die Produzenten diese Zusammenhänge sehen wollen oder nicht.

M. Graber

ouvre une parenthèse chinoise et explique qu'<sup>également</sup> il a ~~avert~~ <sup>avert</sup> ses interlocuteurs de Pékin attentifs au fait qu'en incitant les producteurs à user de l'arme du pétrole, la Chine est loin d'encourager l'Europe à hâter son processus d'unification et d'indépendance face aux Superpuissances; bien au contraire, elle contribue à le freiner, d'autant que des pays comme la Grande-Bretagne, l'Italie et même la France sont atteints par les mesures pétrolières. La Chine semble consciente de cette contradiction fondamentale. On peut en conclure que si la Chine n'a pas perdu de vue son but à long terme, elle a,

- 10 -

dans l'immédiat, intérêt à une Europe relativement forte. A plus long terme, elle compte sur une guerre générale qui, selon elle, éclatera inévitablement entre les deux Superpuissances ou alors sur une révolution universelle déclenchée par le Tiers-Monde, ce qui aurait pour effet final de ruiner l'Europe et le monde occidental.

#### M. Genscher

Bei allen Diskussionen, die wir mit der UdSSR und mit China führen, darf nicht vergessen werden, dass es sich in beiden Fällen um kommunistische Staaten handelt. Es geht bei ihnen um einen Hausstreit über den besten Weg, der zum Ziele führt. China rechnet sich zur Dritten Welt und verurteilt die UdSSR als Kumpanen der USA, um Moskau den Entwicklungsländern zu entfremden.

Diese Tatsache kann uns nicht davon abhalten mit Peking im Gespräch zu bleiben. Es geht China kurzfristig um ein starkes Europa, solange Peking sich gegenüber Moskau politisch, wirtschaftlich und militärisch nicht stark genug fühlt.

#### M. Jolles

dankt Herr Genscher für seine aufschlussreiche und beruhigende Erklärung über die IEP. Mit Bezug auf die erwähnten Schwierigkeiten Frankreichs, seine Haltung zu ändern, so glauben wir französische Bemerkungen dahingehend interpretieren zu können, dass der Zweck des Washingtoner Treffens der Fünf darin bestanden habe, der Regierung in Paris eine goldene Brücke zu bauen. Dies ist nun offenbar doch nicht gelungen, denn Paris hat noch keinen Entscheid getroffen. Frankreich streicht nach wie vor den Unterschied heraus, der gegenüber den arabischen Staaten zwischen der harten Haltung Amerikas und der kooperativen Haltung Europas besteht. Bedeutet das, dass Frankreich seine ablehnende Haltung zum IEP politisch begründen wird ? Dies würde die Situation neutraler Staaten wie der Schweiz erschweren. Oder wird Frankreich wirtschaftliche und integrationspolitische Argumente anrufen ?

- 11 -

M. Genscher

glaubt nicht, dass der amerikanische Beweggrund für die Washingtoner Begegnung der Fünf darin bestanden habe, Frankreich eine goldene Brücke zu bauen. Dies mag vielleicht aus französischer Sicht so gesehen worden sein.

Das eigentliche Motiv des amerikanischen Vorgehens besteht darin, dass die USA eine weltweite solidarische Haltung der stärksten Industrienationen herbeiführen wollen. Dass es dabei den Vereinigten Staaten an einer kooperativen Haltung auch von Frankreich liegt, ist selbstverständlich.

Frankreich wird für sein Abseitsstehen keine Begründung geben, die zu einer Belastung für das IEP und seine Mitglieder werden könnte. Paris wird als diesbezügliche Gründe die mangelnde Effizienz und die Notwendigkeit einer vorherigen Energiepolitik der EG geltend machen. Von den neun EG-Staaten werden sich deren acht am IEP beteiligen. Frankreich wird deshalb keine Politik verfolgen, die seine EG-Partnerländer diskriminieren würde.

M. Jolles

erkundigt sich nach etwaigen Reaktionen von seiten der Araber in der UNO. Wird in diesen Kreisen anerkannt, dass es sich beim IEP nicht um eine politische, sondern um eine wirtschaftliche Angelegenheit handelt ?

M. Genscher

Davon haben die Araber von sich aus nicht gesprochen. Sie scheinen sich mit diesem Programm abzufinden. Grösseres Interesse zeigten sie in New York für die Energiereden von Kissinger und Ford.

Auf westdeutscher Seite hat man sich darum bemüht, auf die von den IEP-Teilnehmern gewünschte Kooperation mit den

- 12 -

Produzentenländern hinzuweisen. Herr Genscher hat in New York nicht den Eindruck gewonnen, dass die arabischen Staaten das IEP als offensiv verurteilen.

M. Gehlhoff

meint, man könne die amerikanische Haltung wie folgt umschreiben: Wer Konfrontation vermeiden will, darf sie nicht scheuen. Aus französischer Sicht birgt hingegen die amerikanische Beteiligung am IEP ein zu grosses Risiko der Konfrontation mit den arabischen Staaten in sich.

2. Traité de non-prolifération

M. Graber

rappelle que la Suisse a signé le TNP en 1969 et déclaré qu'elle le ratifierait à la condition que l'accord entre les pays de l'Euratom et l'AIEA ait été passé d'une part, et que le degré d'universalité soit suffisant, d'autre part. A cet égard, la ratification par les Etats de l'Euratom est déterminante pour la Suisse. La RFA a signé et ratifié. Nous sommes bien renseignés sur les pays du Benelux. L'Italie par contre, nous inquiète : pensez-vous que le gouvernement de Rome ratifiera dans des délais raisonnables, de sorte notamment à pouvoir participer à la conférence de mai 1975 à Genève ? La position de la RFA n'est elle pas quelque peu liée à celle de l'Italie ?

M. van Well

erwidert, dass es für die Bundesrepublik und die Benelux-Staaten tatsächlich darum gehe, die Ratifikation gemeinsam mit Italien zu vollziehen, weil die fünf EURATOM-Staaten seinerzeit beschlossen hätten, gemeinsam vorzugehen. Es gehe heute

- 13 -

noch darum, dass das parlamentarische Verfahren auch in Italien abgeschlossen wird. Die italienische Regierung hat indessen gewisse Schwierigkeiten mit dem Parlament, das deshalb zu zögern scheint, weil der Grossteil der Mittelmeerstaaten dem Atomsperrvertrag nicht beizutreten gedenkt. Die Bundesrepublik hofft, Italien von der Notwendigkeit einer baldigen Ratifikation überzeugen zu können, weil für die EURATOM-Staaten ein Interesse dafür besteht, an der vorgesehenen Revisionskonferenz der Atomsperrvertragspartner teilzunehmen.

## II. Séance de l'après-midi

### 3. Intégration européenne - coopération politique et économique

#### M. Genscher

Bekanntlich ist unter den EG-Staaten zurzeit wegen des Agrarmarktes eine Diskussion im Gange. Es geht dabei um Strukturfragen. Alle damit zusammenhängenden Probleme können indessen nicht allein dem Agrarmarkt angelastet werden. Es gibt in der europäischen Integration empfindliche Teilgebiete, die nicht saniert werden, solange nicht auch in übrigen Bereichen Verbesserungen verwirklicht werden.

So entspricht der heutige Stand der Dinge in manchem nicht der Entwicklung, die der Römer Vertrag ursprünglich vorgesehen hat. Dies gilt etwa für das Entscheidungsverfahren, das nicht einmal für Nebenfragen gelöst ist. Die Bundesregierung hofft, dass sich auf diesem Gebiet etwas Positives ergeben wird. Bonn ist der Ueberzeugung, dass hier Fortschritte nur dann möglich sind, wenn unter den Mitgliedstaaten absolute Gleich-

- 14 -

berechtigung herrscht. Die Bundesrepublik weiss aus ihrer eigenen föderativen Erfahrung, dass es keine Sonderrechte für einzelne Staaten geben darf; dies gilt namentlich auch für die grossen Staaten.

Ein vordringliches Problem ist die Zusammenfassung der Wirtschaftspolitik der einzelnen EG-Staaten; es geht um eine gemeinsame Sicht im Hinblick auf eine Stabilisierungspolitik. Es ist dies ein Anliegen der Bundesrepublik. Die französische Regierung sieht die Dinge jetzt ähnlich, und Bonn hofft, dass Paris auch die notwendige Kraft haben wird.

In Grossbritannien haben die jüngsten Wahlen eine regierungsfähige Mehrheit ergeben. Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass die Regierung Wilson der EWG positiv gegenüber steht und dass Grossbritannien nach den Neuverhandlungen letzten Endes Mitglied bleiben wird.

Italien ist das Sorgenkind der EG. Die deutsche Hilfe wird selbstverständlich im wohlverstandenen eigenen Interesse der Bundesrepublik gewährt, weil sie exportabhängig ist und am guten Funktionieren des Marktes grosses Interesse hat. (Die 3 Mio Gastarbeiter in der Bundesrepublik sind ein unechtes Polster, weil die Arbeitslosigkeit für die Deutschen lange vor der Beschäftigungslosigkeit und Abreise dieser Ausländer beginnt).

Die politische Zusammenarbeit unter den EG-Staaten entwickelt sich in positiver Weise. So gibt es eine gute gegenseitige Abstimmung im Falle der KSZE. Dasselbe gilt für die wichtige Frage des europäische-arabischen Verhältnisses. Auch gegenüber dem Zypernkonflikt konnte ein gutes Einvernehmen erzielt werden.

Alles in allem genommen, der Weg nach Europa ist steinig, aber er muss gegangen werden. Im Grunde gibt es keine Alternative.

- 15 -

Das Datum von 1980 sollte in dem Sinne eingehalten werden, als dann eine Bestandesaufnahme von all dem Erreichten gemacht werden kann und jener Stand der Dinge das sein wird, was aus den EG geworden ist.

Was die Zusammenarbeit im Europarat betrifft, so sollten hiefür die instrumentalen Möglichkeiten dieser Organisation genützt werden. Dem steht das Auswärtige Amt positiv gegenüber.

Herr Genscher ersucht Herrn van Well, über seine diesbezügliche Diskussion mit Herrn Müller zu berichten. (vergl. auch Beilage I).

#### Herr van Well

Die deutsche und die schweizerische Seite stimmen darin überein, dass der Europarat als eine Klammer zwischen den Neun und den andern Mitgliedern des Europarats benützt werden soll. Es geht dabei den Neun um zwei Fragenkomplexe : 1. Die Vorabstimmung über Fragen in den Bereichen, die in die eigentliche Zuständigkeit des Europarats fallen. 2. Die übrigen Fragen.

Die schweizerische Seite hat eine gewisse Sorge über das Gewicht der Neun zum Ausdruck gebracht. Die Neun haben bis heute auf zwei Gebieten ihre Haltung aufeinander abgestimmt; es betrifft <sup>dies</sup> die Berichterstattung der Neun im Europarat zum Thema der Fortschritte in der europäischen Zusammenarbeit sowie den Fall Griechenland.

Der Gedankenaustausch hat folgende Schlussfolgerungen ergeben : Beide Seiten haben ihr Interesse zum Ausdruck gebracht, die Frage der Beziehungen zwischen den Neun und den andern Mitgliedstaaten des Europarats weiter zu verfolgen. Im Hinblick auf eine unmittelbare Kontaktnahme von hohen Beamten der Mitgliedstaaten stellt sich die Frage, ob eine solche Begegnung z.B. im Zusammenhang mit einer Sitzung des Ministerkomitees erfolgen kann. Als Themen dieser Aussprache kämen z.B. in Betracht : die atlantischen Beziehungen; später auch die

- 16 -

Probleme, die sich im Rahmen des follow-up der KSZE stellen werden. Herr van Well wird die Angelegenheit im politischen Komitee der Neun zur Sprache bringen.

M. Graber

remercie ses interlocuteurs dont il estime les propos d'autant plus intéressants que la Suisse suit de très près l'évolution de la coopération politique et économique en Europe.

La Suisse - c'est un truisme - est européenne par son histoire, sa position géographique, sa culture etc. Le grand intérêt qu'elle porte au renforcement de l'Europe, son désir de solidarité et sa volonté de coopération avec les Neuf n'ont de limites que celles constituées par sa politique de neutralité et quelques particularités (politique agricole et de la main-d'oeuvre, démocratie directe).

Concernant la coopération politique : les propos que MM. Genscher et van Well viennent de tenir sont au centre du problème. La Suisse cherche un moyen de relancer l'initiative prise à l'époque par M. Kirchschräger à Strasbourg. Quels en furent les mobiles? On constate que les pays ou groupes de pays extra-européens (USA, monde arabe) qui dialoguent avec l'Europe ont tendance à identifier celle-ci aux seuls Neuf. Or, l'Europe est constituée d'autres Etats qui, eux aussi, ont des intérêts de toute sorte, politiques, économiques, financiers, bancaires. L'idée de M. Kirchschräger était d'associer davantage les non-Neuf à l'élaboration des relations entre l'Europe et le reste du monde et d'offrir à ces 8 Etats l'occasion de faire entendre leur voix et faire valoir leurs intérêts, sans pour autant devenir les mandataires des non-Neuf. Cette proposition nous paraît utile, opportune, objective et concrète. De votre côté, vous pensez à des réunions de hauts-fonctionnaires des Ministères qui



- 17 -

précéderaient les séances du Comité des Ministres; cette idée nous paraît heureuse. Ces réunions ne devraient pas nécessairement se tenir régulièrement, mais selon les besoins. L'important est qu'elles se tiennent en dehors des institutions de Strasbourg (non institutionalisation de ces contacts). Pour ce qui est de la coopération économique, notre accord de libre-échange avec les CE est une solution qui traduit à la fois notre effort de collaboration avec les Neuf et les limites que nous imposent nos particularités telle que la neutralité. Nous sommes satisfaits du fonctionnement de cet accord. La Suisse aurait cependant souhaité un accord plus large, englobant d'autres domaines d'intérêts communs (concertation des politiques économiques, conjoncturelles, même monétaires; assurances; énergie; transports). C'est pour cela que la Suisse attache de l'importance à la clause évolutive. Mais aussi longtemps qu'à Bruxelles subsisteront des difficultés sur la voie de l'intégration, nous nous rendons compte que le moment n'est pas venu de relancer un tel problème; il existe et subsiste pourtant. En attendant, nous espérons pouvoir donner plus de substance aux consultations dans le cadre de la Commission mixte prévue par l'accord. De plus, aussi longtemps qu'un élargissement de l'accord avec les CE n'est pas possible, nous pensons que notre accord économique bilatéral avec la RFA garde tout son sens, d'autant qu'il contient des dispositions importantes quant à l'approvisionnement en matière première, y compris en énergie. Nous espérons que le gouvernement fédéral expliquera à Bruxelles l'importance que nous attachons à la prolongation de cet accord et pourquoi il doit subsister, dans la mesure naturellement où vous partagez notre avis.

- 18 -

M. Genscher

die Ausführungen von Herrn van Well haben bestätigt, dass die Bundesrepublik den schweizerischen Vorstellungen über eine Zusammenarbeit im Rahmen des Europarats positiv gegenübersteht.

Bonn ist bereit, den bilateralen Handelsvertrag zwischen der BRD und der Schweiz in Brüssel verlängern zu lassen.

4. Relations Est-Ouest - CSCE (SRPD)M. Genscher

kommt auf das Thema der west-östlichen Entspannung zu sprechen. Die Bundesregierung hat nie darüber Zweifel aufkommen lassen, dass sie zur Entspannungspolitik keine Alternative sieht. In dieser Hinsicht ist sie indessen für eine realistische Politik. Wenn nun von Entspannung die Rede ist, so können die Rüstungsaufwendungen nicht übersehen werden, welche namentlich die UdSSR aufbringt. Der Fortbestand des atlantischen Bündnisses ist deshalb unbedingt notwendig und die Anwesenheit der amerikanischen Truppen in Europa unverzichtbar.

Mit der umfassenden Vertragspolitik, welche die Bundesrepublik seit 1969 gegenüber Osteuropa verfolgt hat, sind die vertraglichen Voraussetzungen für eine weitere Entkrampfung des Verhältnisses mit den osteuropäischen Staaten geschaffen worden. Für eine Reihe von Fragen gilt es noch Lösungen zu finden. So geht es etwa darum, mit der Sowjetunion die Einbeziehung von Westberlin in bilaterale Verträge zu regeln. Im Verhältnis mit Polen sind namentlich die humanitären Probleme von grosser Bedeutung (Rückwanderung von deutschstämmigen Polen). Die mannigfaltigen und komplexen Probleme zwischen der BRD und DDR sind offenkundig. So lange es Mauer, Stacheldraht und

- 19 -

Schiessbefehl gibt, kann von einem normalen Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten nicht gesprochen werden. Hier ist noch ein weiter Weg zu gehen.

Das Hauptziel der Bundesrepublik ist es, in Europa einen Zustand des Friedens herbeiführen zu helfen, der die Lösung des deutschen Problems ermöglicht. Dabei kann es sich nur um ein schrittweises Vorgehen von Gebiet zu Gebiet handeln. Bonn nimmt deshalb im Falle der KSZE eine konstruktive Haltung ein. Die Bundesregierung ist an positiven Ergebnissen dieser Konferenz interessiert. Wenn diese Resultate es rechtfertigen, kann aus Bonner Sicht deren Abschluss auf höchster Ebene stattfinden.

An der KSZE ist die Bundesregierung an Fortschritten im humanitären Bereich interessiert. Es ist ferner insbesondere daran gelegen, in der Frage der Grenzen deren friedliche Aenderung nicht auszuschliessen; sie betrachtet dieses Problem nicht nur vom eigenen nationalen Gesichtspunkt, sondern sie sucht eine annehmbare Lösung nicht zuletzt auch im Interesse der europäischen Einigung.

Bei der Ausarbeitung der Prinzipien geht es um deren Gleichwertigkeit und Ausgewogenheit; es gibt keine Nebenprinzipien. Es ist nicht damit zu rechnen, dass die Konferenz noch dieses Jahr beendet werden kann. Soweit dies möglich ist und soweit es sich rechtfertigt, ist die Bundesrepublik für eine Beschleunigung der Konferenzarbeit in Genf.

Im Verhältnis zwischen der BRD und der UdSSR geht es bei der Förderung der wirtschaftlichen Beziehungen in erster Linie um politische Aspekte. Das wirtschaftliche Interesse ist für die Bundesrepublik von untergeordneter Bedeutung. Die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen wird indessen die Basis des gegenseitigen Vertrauens erweitern können. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit ist in diesem Sinne eine "vertrauensbildende Massnahme".

- 20 -

M. Graber

constate que la RFA est au centre de la politique de détente et qu'elle a joué un rôle moteur dans la construction de la détente en Europe. Depuis un an pourtant, cette détente nous paraît marquer le pas. Les espoirs de la période 1969 - 1972 se sont sensiblement estompés pour différentes raisons. Les relations germano-soviétiques subissent-elles les contrecoups de la tendance qui se dessine actuellement ou, au contraire,

y a-t-il espoir d'une relance ? Pour notre part, nous considérons la politique de détente d'un oeil quelque peu désabusé. Nous serions heureux de connaître votre appréciation à ce sujet.

M. Genscher

Zur Frage, welche Erwartungen in die Entspannungspolitik gesetzt wurden, wird man sagen können, dass sie in Bonn im Laufe der Jahre von 1969 bis 1972 oft zu hoch gesteckt worden sind. Dies hat seinen Grund darin, dass die Bundesregierung damals gegenüber Osteuropa gewichtige Schritte zu tun hatte und namentlich in der westdeutschen öffentlichen Meinung Verständnis gewinnen musste. Dabei ist der Erwartungshorizont etwas zu weit gediehen.

Heute geht es nun um eine Entspannungspolitik, die realisierbar ist und von der mehr als schrittweise Fortschritte nicht erwartet werden können. Diese Politik kommt nunmehr an die Substanz jener hängigen Probleme, die für die andere Seite von besonderer Wichtigkeit sind. Es wird im Verhältnis mit den osteuropäischen Staaten, namentlich mit der DDR und mit der UdSSR, Fortschritte geben, aber es wird auch grosse Geduld vonnöten sein.

Es geht Bonn darum, die Sowjetunion davon zu überzeugen, dass sich solche Fortschritte weiterhin lohnen. Die Oeffnung der

- 21 -

sowjetischen Aussenpolitik hat ihren Grund u.a. in der Erschliessung der wirtschaftlichen Möglichkeiten im Westen zur Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung in der UdSSR. Man muss sich indessen mit bezug auf die Zielsetzungen einer kommunistischen Weltmacht vor allen Illusionen hüten.

Im Verhältnis mit den kommunistischen Staaten ist es wichtig, dass die Bundesrepublik ein wirtschaftlicher Leistungsstaat bleibt. Es braucht wirtschaftliche Solidität, um ein leistungsfähiger und sicherer Partner auch für den Osten zu bleiben.

Entspannung ist nicht mit raumgreifenden Schritten zu erreichen; es geht um Millimeterarbeit.

#### M. Graber

partage entièrement les vues de la RFA : la Suisse a toujours tenu un langage identique; la détente est un mot ambigu dont il convient d'user avec précaution, surtout vis-à-vis de l'opinion publique. Il en est de même avec la CSCE. Nous avons toujours déclaré que la Suisse y participerait activement si elle avait lieu, mais nous nous sommes également efforcés d'éviter de susciter des illusions sur ses résultats en particulier dans la corbeille III. En définitive, les résultats de la CSCE seront jugés sur ce qui sera obtenu de tangible dans ce domaine là (corbeille III).

Quant à la durée de la 2ème phase de la conférence, l'incertitude est tout aussi grande qu'avant. Ce qui nous paraît nouveau est le fait que l'URSS n'insiste plus pour que les travaux s'accélèrent : cette soudaine patience soviétique s'explique peut-être par un réexamen général à Moscou de l'attitude à adopter à l'égard des recommandations d'Helsinki. Des considérations d'ordre tactique ne sont sans doute pas à exclure, dans ce sens que l'URSS se rend compte qu'une certaine usure pourrait gagner les délégations occidentales.

- 22 -

Pour revenir à la corbeille III, nous constatons une certaine érosion des positions occidentales; cette "désescalade" de l'Ouest n'a, en aucune manière, amené les Soviétiques à négocier sérieusement. Nous craignons que, si la plateforme de négociation occidentale devait se détériorer encore sous le simple effet de l'immobilisme soviétique, l'espoir d'obtenir un minimum de concessions dans la corbeille III s'évanouisse. Nous attachons un grand prix à des résultats même modestes mais tangibles dans la corbeille III.

Dans le domaine des CBM, il y a peu sinon rien à espérer. M. Kovaliev, lors d'un récent passage à Berne, nous a dit avec beaucoup d'insistance qu'il n'y avait pas de concession à attendre de l'URSS dans ce secteur.

A propos du SRPD, rien ne nous incite pour le moment à abandonner la partie. Nous travaillons à l'adoption d'une résolution de procédure qui engage les 35 Etats à poursuivre l'élaboration d'un SRPD. Mais nous ne poursuivrons cet effort que si le mandat de négociation est tel qu'à défaut d'appliquer le qualificatif "obligatoire" à l'ensemble du système, ce dernier contienne au moins un certain élément d'obligation. Faute de quoi, nous préférons avouer l'échec de l'entreprise face à une opinion publique suisse critique, et à l'égard de laquelle nous devons jouer franc jeu. Il nous paraît que depuis quelque temps l'URSS fait un certain effort dans la recherche d'une solution. Les neutres et non-alignés nous appuient. En revanche, nous sommes moins certains à propos de l'attitude des Neuf.

M. Genscher

ersucht Herrn van Well, die Haltung der Bundesrepublik darzulegen.

M. van Well

Es stellen sich beim schweizerischen Vorschlag einige sehr heikle Fragen. Auf jeden Fall kann von Scheitern nicht die Rede sein; der Vorschlag soll in der Diskussion bleiben. Das Hauptproblem ergibt sich im Zusammenhang der sowjetischen Interventionsmöglichkeiten, welche die Verwirklichung des institutionellen Anliegens des Projektes bieten würde; dies gilt namentlich für die nichtjustiziablen Konflikte und das Organ, welches für deren Lösung vorgesehen ist. Die Bundesrepublik befürchtet, dass die UdSSR hier in einer Weise aktiv zu werden vermöchte, die keineswegs willkommen wäre. Die Zeit für die Verwirklichung des schweizerischen Projektes ist noch nicht reif, weil weder der Entspannungsprozess in Europa noch der Einigungsprozess der Neun weit genug fortgeschritten ist.

Es erscheint der westdeutschen Seite erstaunlich, dass die UdSSR sich gegenüber dem Vorschlag neuerdings positiv zeigt; hiefür mögen taktische Gründe massgebend sein.

Mit dem Abschluss der dritten Phase der KSZE wird der multilaterale Dialog in Europa nicht zu Ende sein, weil er etwas Langfristiges ist. In einigen Jahren, wenn das gegenseitige Vertrauen auf unserem Kontinent gestärkt sein wird, kann auch die Diskussion über das erwähnte Organ weitergeführt werden.

Mit bezug auf die vertrauensbildenden Massnahmen (CBM) bedarf es eines ersten prinzipiellen Durchbruchs. Alle Staaten müssen sich daran in angemessener Weise beteiligen.

M. Graber

répond que, s'agissant de l'organe - quel qu'il soit - nous partageons l'opinion allemande. Il n'est pas moins vrai que le SRPD est le type même de projet qui doit être confié à un groupe d'experts et non à un organe politique. Le risque

- 24 -

que l'examen du SRPD implique un organe politique n'existe pas à notre sens. La question de la poursuite de l'élaboration du système n'est pas moins ouverte. D'aucuns pensent que l'on pourrait reprendre l'examen du SRPD dans deux ou trois ans. C'est là une solution qui ne serait pas acceptable politiquement pour le pays qui a présenté le projet : soit on en continue l'examen, soit le projet est retiré. Mais cet examen ne saurait en aucune façon être un prétexte à un organe politique. Il est sans doute trop tôt encore pour parler du niveau de la 3ème phase. Quoi qu'il en soit, la Suisse se prêterait sans plaisir au jeu qui consisterait à lui donner un caractère d'événement historique, comme le désirent les Soviétiques. En fait le problème ne se pose pas vraiment, pour la Suisse, car nous n'avons pas de Chef d'Etat.

M. Genscher

Die Ebene, auf der die dritte Phase durchgeführt werden kann, wird von den Ergebnissen der zweiten Phase abhängen. Es gilt zu vermeiden, dass die Resultate den Charakter eines Pakts vortäuschen, sonst wird der Konferenz ein falsches Gewicht beigemessen.

M. Graber

souscrit entièrement aux propos de M. Genscher.

M. Genscher

Beim Nachfolgeorgan der (KSCE) handelt es sich insbesondere darum, dass aus ihm kein Interventionsmechanismus gemacht wird. Dies hätte sehr nachteilige Auswirkungen auf Europa. So darf es zu keinem neuen Kontrollrat über Deutschland kommen.

M. Graber

remercie son collègue allemand de ces entretiens intéressants et profitables.

---



Anhang I

3003 Bern, den 21. Oktober 1974

VERTRAULICH

## A u f z e i c h n u n g

des Gesprächs von Ministerialdirektor G. van Well und Botschafter Ch. Müller anlässlich von Bundesrat P. Grabers Besuch in Bonn am 11. Oktober 1974

---

Herr van Well schlägt vor, dieses Gespräch zur Hauptsache der Frage zu widmen, was im Europarat für die Förderung der Beziehungen zwischen den Neun und den anderen Mitgliedern dieser Organisation getan werden kann. Für die Aktivierung der gegenseitigen Kontakte unter diesen Staaten ist im Kreise der Neun Interesse vorhanden.

Als die Neun vor kurzem im Europarat eine Initiative für Griechenlands Wiederaufnahme ergriffen, hat die deutsche Seite den Eindruck gewonnen, dass man sich unter den Nicht-Neun die Frage stellte, ob dieses gemeinsame Vorgehen angezeigt war. Fragen dieser Art können auch aufkommen, wenn es in diesem oder jenem Zusammenhang um die Beziehungen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten geht. Kritik scheint sich namentlich gegen die Schaffung von vollendeten Tatsachen zu richten.

Aus Bonner Sicht geht es indessen den Neun im Europarat nicht darum, die Dinge jeweils zu präjudizieren, sondern allein um ihre gemeinsame Haltung.

Herr Müller: Die politische Zusammenarbeit der Neun hat sich in letzter Zeit verstärkt; hierin kann grundsätzlich nichts Negatives gesehen werden. Europa soll eine ihm angemessene Rolle spielen.

Wegen des Übergewichts der Neun stellen sich indessen Fragen, welche einerseits das gemeinsame Auftreten der Neun in ihrem eigenen Kompetenzbereich, andererseits das Verhältnis zwischen den Neun und den Nicht-Neun im Europarat als einem Forum gemeinsamer Aussprache betreffen. Im ersteren Fall sind die Mitsprachemöglichkeiten der Nicht-Neun gering. Es wäre jedoch schade, wenn daraus Schwierigkeiten entstehen würden für jede gemeinsame Tätigkeit aller demokratischen Staaten in Europa. Im Europarat bietet sich

- 2 -

hiezuh eine gute Gelegenheit; diese Organisation ist ein durchaus geeigneter Rahmen für die gemeinsame Behandlung von Fragen wie etwa die atlantischen Beziehungen und von anderen Fragen, welche für die Neun und die übrigen Mitglieder der Organisation in Strassburg von Interesse sind. Die diesbezügliche Anregung des ehemaligen österreichischen Aussenministers, Kirchschräger, ist deshalb mit Sympathie aufgenommen worden.

Es ginge dabei nicht darum, etwas Neues zu schaffen. Für diese Kontakte soll keine neue Institution geschaffen werden. Ein Versuch dürfte sich lohnen, z.B. in der Form eines Treffens der Politischen Direktoren oder ihrer Stellvertreter.

Herr van Well: Welches wären die Gesprächsthemen einer solchen Begegnung und in welcher Form würden die Neun daran teilnehmen? Bis anhin gab es unter den Neun im Europarat keine Vorabstimmung, wenn man absieht vom Fall Griechenland und von der Berichterstattung zum Thema der Fortschritte in der europäischen Zusammenarbeit.

Die Frage der gegenseitigen Abstimmung ihrer Haltung stellt sich den Neun z.B. auch in der NATO. In der KSZE gibt es unter ihnen ein gutes Einvernehmen. Die Tendenz zur Konzertierung im politischen Bereich wird mit der Zeit ohne Zweifel zunehmen. Dies wird auch im Europarat der Fall sein; zu einer Majorisierung der übrigen Mitglieder wird es dort jedoch deswegen nicht kommen, weil es Einstimmigkeit braucht.

Eine Begegnung der Politischen Direktoren oder ihrer Stellvertreter könnte versuchsweise anlässlich der Tagung des Ministerkomitees ins Auge gefasst werden. Die hohen Beamten, welche die Minister begleiten, würden sich am Vorabend begegnen zur Vorbesprechung der Ministerzusammenkunft und zu einer Aussprache über Themen, welche die Neun und die übrigen Mitglieder des Europarats interessieren. Als Gegenstände eines solchen Meinungsaustausches kommen beispielsweise in Frage die atlantischen Beziehungen, das Mittelmeer, später etwa auch Fragen, die sich im Rahmen des follow-up der KSZE stellen werden.

- 3 -

Herr Müller: Die schweizerische Seite würde ein solches Forum der gemeinsamen Aussprache begrüßen. Ueber die Art und Weise des Vorgehens wird sicher eine Einigung zu erzielen sein.

Herr van Well erklärt, die eben besprochene Angelegenheit gerne an der nächsten Sitzung der Politischen Direktoren der Neun zur Sprache bringen zu wollen.

VERTRAULICH

Anhang II

Offizieller Besuch von Herrn Bundesrat P. Graber  
in der Bundesrepublik Deutschland

---

Gespräch bei Bundeskanzler Helmut Schmidt  
(11.10.1974)

Aufzeichnung von Herrn Botschafter Lacher

Herr Schmidt

erkundigt sich nach der wirtschaftlichen Lage in der Schweiz  
(Teuerungsrate, Arbeitslosigkeit).

Herr Graber

antwortet, dass die Teuerung in der Schweiz höher sei als  
in der Bundesrepublik, hingegen bestehe keine Arbeitslosigkeit.

Herr Schmidt

wirft die Frage betreffend das Fremdarbeiterproblem auf.

Herr Graber

schildert die gegenwärtige Lage und die Problematik der  
bevorstehenden Abstimmung über die Ueberfremdungsinitiative.

Herr Schmidt

sieht auch für die Bundesrepublik ähnliche Entwicklungen,  
namentlich in der Einstellung der öffentlichen Meinung,  
voraus, dies vor allem für 1975, das eine Rezession bringen  
werde.

- 2 -

Herr Graber

erkundigt sich nach Aussichten auf die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik. Bundeskanzler Schmidt schein die Entwicklung pessimistisch zu beurteilen.

Herr Schmidt

antwortet, dass er diese weder pessimistisch noch optimistisch, sondern realistisch beurteile. Die westlichen Länder und Volkswirtschaften würden in eine Strukturkrise geraten (Italien, Grossbritannien, u.a.), die gekennzeichnet sein werde durch Rohstoffrationierung und die aufgetretene Inflation, die in mancher Beziehung auf die zu grosse "nonchalance" von Regierungen und Parlamenten zurückgehe. 1975 werde eine Kappung der Realeinkommen der Arbeitnehmer um 5 % bringen. In den USA sei eine solche Reduktion um 4 % schon Tatsache. Die Regierungen befänden sich in einer Zwickmühle zwischen Gewerkschaftsforderungen und der Notwendigkeit, die Inflation einzudämmen. Zu den amerikanischen Restriktionsmassnahmen möchte er festhalten, dass sich Präsident Ford irre : spätestens im Februar werde er sein Programm angesichts der steigenden Arbeitslosenzahl aufgeben müssen. 1975 werde ein Krisenjahr werden.

Bonn, den 11. Oktober 1974