

o.713.33. - AX/hä

Bern, den 10. Februar 1978.

betreff PO
MANotiz für Herrn Botschafter WeitnauerFranzösische Erklärung
zur Abrüstung

Nachdem Sie mir heute Morgen mitgeteilt haben, die französische Abrüstungserklärung müsse im Hinblick auf den Besuch Deniau erörtert werden, und Frh. Keller mir in der Folge die Einladung zur Besprechung vom Mittwoch, den 15. Februar, übermittelt hat, gestatte ich mir, Ihnen zur Erklärung einige Gedanken, die auch als Arbeitspapier dienen mögen, zu unterbreiten:

I. Allgemeines

1. Die grundsätzliche schweizerische Haltung zur Abrüstung

Erinnerungshalber möchte ich kurz die vom Bundesrat im letzten Jahrzehnt bei verschiedenen Gelegenheiten dargelegte und bestätigte Haltung wiedergeben:

Der Bundesrat ist sich der Bedeutung der internationalen Bemühungen um die Abrüstung bewusst. Er ist bereit, alle entsprechenden Massnahmen zu unterstützen, sofern einerseits diese wirksam, "gerecht" (d.h. z.B. nach Möglichkeit nicht diskriminierend) und mit den erforderlichen Kontrollmassnahmen versehen sind, und sofern sich andererseits unser Mitwirken mit unserem Status als ständig neutraler, bewaffneter Staat vereinbaren lässt.

2. Die französische Haltung zur Abrüstung

Die französische Deklaration zeugt, wie auch durch das Schreiben von Herrn Botschafter de Ziegler vom 6. Februar bestätigt, ^{von} einem eindeutigen Wandel in der französischen Einstellung zur Abrüstung. Frankreich hat sich seit de Gaulle praktisch von allen Abrüstungsbemühungen distanziert; es hat die entsprechenden Verträge nicht unterzeichnet oder ratifiziert, es hat im Genfer Abrüstungsausschuss die Politik des leeren Stuhls betrieben. Der Grund dazu ist eindeutig der folgende: Die Abrüstungsgeschäfte, insbesondere der Genfer Abrüstungsausschuss, standen, und stehen gegenwärtig noch immer, unter dem Ko-Dominium der beiden Supermächte. Das Frankreich de Gaulles und seiner Nachfolger hätte mitgewirkt, wenn es von den USA und der UdSSR als gleichrangig anerkannt worden wäre.

Die nun vollzogene Zuwendung zu den Abrüstungsfragen, d.h. die Aufgabe der von de Gaulle eingeleiteten Politik, mag verschiedene Gründe haben. Einer davon könnte sein, dass das heutige Frankreich die Unmöglichkeit seiner Grossmachtträume eingesehen hat, sich mit der Position einer Mittelmacht abfindet und versucht, auf dieser Basis im Rahmen der Abrüstung das Beste zu erreichen.

II. Die Abrüstungserklärung vom 26. Januar 1978

S. 1, letzter Absatz

Die Feststellung, die Bemühungen der letzten Jahre seien ebenso zahlreich wie nutzlos gewesen, ist zu kategorisch. Man darf doch daran erinnern, dass der Atomsperrvertrag und z.B. der Vertrag von Tlatelolco über die "Entnuklearisierung" Lateinamerikas bisher ihre Ziele einigermaßen er-

reicht haben. Auch hat das geltende Teststoppabkommen der Welt vielen radioaktiven Niederschlag erspart.

Wenn verschiedene der Abrüstungsverträge nicht voll zum Tragen gekommen sind, so liegt das zu einem grossen Teil gerade an Staaten wie Frankreich, die nicht mitgewirkt haben.

S. 2, Abs. 4 und 5

So lange die Staatengemeinschaft noch im anarchischen Zustand der dezentralisierten Gewalt, der Selbsthilfe lebt, so lange wird man dem einzelnen Staat nicht verwehren können, seine Rechte und Interessen mit seinen eigenen Machtmitteln zu wahren. Auch im internationalen System sind Reduktion der Gewaltanwendung und Ausbau der friedlichen Streitbeilegung zwangsläufig komplementär. Diese Grunderkenntnis war und ist denn auch das Fundament unserer Initiativen im Rahmen der KSZE betreffend die friedliche Streiterledigung.

Es wäre somit zweifellos falsch, die allgemeine und vollständige Abrüstung als in einem Zug erreichbares Ziel darzustellen. Wenn überhaupt realisierbar, bedarf es dazu vieler Abrüstungsetappen und - wie dargelegt - vieler flankierender Massnahmen.

Das erste Problem, welches es anzupacken gilt, ist zweifellos der ununterbrochene, übersteigerte Rüstungswettlauf, oder, wie die Franzosen es nennen, "l'excès dans l'accumulation des armements". Wenn in einer Region, oder z.B. im Verhältnis zwischen den beiden Supermächten, ein wenn auch noch so labiles Kräftegleichgewicht, und somit eine relative Sicherheit, vorliegt, genügt eine scheinbar nebensächliche neue Runde der einen Seite, um die Situation für alle wieder merkbar zu verschlechtern.

Anders ausgedrückt: Sicherheit und Entspannung in einer Region, oder im Verhältnis zwischen den beiden Supermächten, setzt

eine gewisse Ausgewogenheit und Stabilität der vorhandenen Kräfte voraus. Dieser Zustand ist zweifellos auch auf einem weit tieferen Kräfte-niveau möglich, als es heute zwischen den Supermächten und in verschiedenen Regionen besteht. Ein vernünftiges Nahziel der Abrüstung bestünde daher in der Suche nach Mechanismen, welche es erlaubten, das irrsinnige (der Ausdruck wird bewusst verwendet) Kräftepotential in allen Lagern und Regionen um ein vielfaches zu reduzieren, ohne dabei jedoch die notwendige Ausgewogenheit der Kräfte zu beeinträchtigen und die Sicherheit der einzelnen Staaten zu vermindern. Dieses Ziel ist ebenfalls nicht einfach zu erreichen - es kann jedoch als realistisch betrachtet werden.

S. 3, "Avec le concours de tous"

Als Nichtmitglied der UNO und des Genfer Abrüstungsausschusses haben wir hier nicht viel zu sagen. Der Drang nach einem verstärkten Engagement der UNO selbst scheint bei vielen UNO-Mitgliedern vorzuliegen. Viele Teilnehmerstaaten rufen verständlicherweise auch nach einer Reorganisation des Genfer Abrüstungsausschusses, d.h. nach einer Beendigung der dort herrschenden amerikanisch-sowjetischen Hegemonie.

Immerhin ist folgendes zu bedenken: Die eigentliche Abrüstungsarbeit, die Verhandlungen, das Erörtern technischer und anderer Detailprobleme, wird umso schwieriger, je grösser das Gremium ist, dem diese Aufgaben übertragen werden. Die UNO selbst wird vielleicht vermehrt die politischen Gewichte setzen können, grundsätzliche Richtlinien geben und eine intensive Koordination und Ueberwachung der in andern Gremien unternommenen Arbeiten an die Hand nehmen müssen; kleinere, eigentliche Arbeitsgremien kann sie jedoch nie ersetzen.

S. 3/4, "Sous le contrôle de tous"

Die Kontrolle der Abrüstungsmassnahmen ist in der Regel ebenso wichtig wie die Massnahmen selbst (vgl. die eingangs erwähnte Position des Bundesrates). Ohne Kontrollen würden viele Abrüstungsmassnahmen die Sicherheit der meisten mitwirkenden Staaten vermindern und nicht fördern. Jene Mitgliedsländer, welche heimlich den Abmachungen zuwiderhandelten, würden sich damit häufig beträchtliche militärische Vorteile verschaffen, was sie schlussendlich zu deren Ausnutzung verleiten könnte.

Die beiden Supermächte haben sich in dieser Hinsicht durch ihre Beobachtungssatelliten einen fast unschätzbaren Vorteil^{gesichert}, der sich zu ihrer ohnehin schon bestehenden militärischen Ueberlegenheit addiert. Jeder von ihnen ist in der Lage, alle übrigen Staaten, einschliesslich der andern Supermacht, zu überwachen, z.B. eben auch im Hinblick auf die Einhaltung von Abrüstungsabkommen.

Die französische Absicht betreffend die Schaffung einer internationalen Agentur für Beobachtungssatelliten ist in verschiedener Hinsicht eine attraktive Idee. Diese Organisation würde erstens für viele bestehende und noch kommende Abrüstungsabkommen die zweckmässige Ueberwachungsmöglichkeit bieten; sie würde zweitens das jetzt noch bestehende Monopol der Supermächte brechen und damit ihre entsprechenden Vorteile und die dadurch entstehende Diskriminierung der andern Staaten beseitigen; sie würde es drittens auf eine der Staatengleichheit konforme Art ermöglichen, auch die beiden Supermächte der Ueberwachung durch die übrigen Staaten zu unterwerfen. Schliesslich stellt die Idee, sollte sie wirklich ernsthaft verfolgt werden, einen Prüfstein für die Ernsthaftigkeit der beiden Grossen in Sachen Abrüstung dar.

Unser Land könnte bei der Verwirklichung der französischen Absicht nur gewinnen.

S. 4, "Au bénéfice de tous"

Der Vorschlag, die bei der Abrüstung gemachten Einsparungen weltweit sinnvoller, insbesondere zugunsten der Aermsten, einzusetzen, ist nicht neu. Zu Fragen gibt nur die in Betracht gezogene "Ueberrüstungs-Sondersteuer" Anlass.

S. 4, Kernwaffenfreie Zonen, Nonproliferation

Ideen und Entwicklungen hinsichtlich kernwaffenfreier Zonen werden auch von uns seit langem mit Interesse verfolgt.

Die zur Nonproliferationsfrage von Frankreich vorgetragenen Ansichten stimmen weitestgehend mit den unsrigen überein. Auch wir wollen mithelfen, die Ausbreitung der Kernwaffen zu verhindern, wobei allerdings die Sicherheit der Nichtkernwaffenstaaten möglichst nicht vermindert und die Freiheit der friedlichen, nichtexplosiven Nutzung der Kernenergie unbedingt erhalten werden sollte. Zum ersteren Punkt haben wir immer die Auffassung vertreten, es wäre eine angemessene, der Nonproliferation förderliche Gegenleistung, wenn die Kernwaffenstaaten sich verpflichteten, gegenüber jenen Ländern, welche auf eigene Kernwaffen verzichten und auch keine solchen auf ihrem Staatsgebiet dulden, keine Kernwaffen anzuwenden (sogenannte negative Garantie). Hingegen wäre für uns als neutraler Staat eine positive Garantie nicht annehmbar, d.h. das Versprechen einer Kernwaffenmacht, uns mit Kernwaffen beizustehen, falls wir durch einen Drittstaat mit solchen Waffen bedroht oder angegriffen würden.

S. 5/6, Wettrüsten im konventionellen Bereich

Dazu können wir nicht viel sagen. Zweifellos ist die in verschiedenen Weltgegenden zu beobachtende Anhäufung konventioneller Arsenale äusserst bedauerlich. Es lässt sich jedoch bei diesen Kriegsmitteln kaum ein ernsthaftes Resultat erzielen, bevor nicht hinsichtlich der nuklearen Rüstung glaubhafte Schritte unternommen worden sind. Für viele Staaten kämen nämlich Massnahmen im konventionellen Bereich zu Recht einer "vollständigen Kastrierung ohnehin schon beinahe Impotenter" gleich. Der Atomsperrvertrag war ja bereits als "Abrüstung der Nichtgerüsteten" bezeichnet worden. Er setzt jedoch in Art. VI die Abrüstungsreihenfolge richtig fest, indem als erstes die Beendigung des nuklearen Wettrüstens, als zweites die nukleare Abrüstung und als letztes dann die allgemeine und vollständige Abrüstung in Betracht gezogen wird.

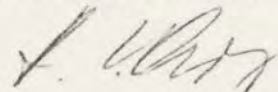
S. 6, Europäische Abrüstungskonferenz

Frankreich stellt sich eine solche Konferenz unter Teilnahme der an der KSZE beteiligten Staaten und zur Erfassung des Gebiets vom Atlantik zum Ural vor. Allerdings ist nicht klar ersichtlich, ob nur konventionelle oder zusätzlich auch nukleare Waffen erfasst werden sollten. Die Idee scheint mir grundsätzlich interessant zu sein. Mit dem abzudeckenden geographischen Raum und der vorgesehenen Teilnehmerliste dürfte völkerrechtlich einer Mitwirkung der neutralen Schweiz nichts im Wege stehen. Die Abrüstung hat, aus den weiter oben dargelegten Gründen, echte Erfolgsaussichten, wenn eng umgrenzte Probleme in relativ kleinem Kreis in Angriff genommen werden. Hingegen dürfte, aus ebenfalls schon erörterten Gründen, die Konferenz nicht viel einbringen, wenn sie sich nur auf die konventionellen Waffen beschränken würde. Erstens bilden Kernwaffen und konventionelle Kräfte bei

den Supermächten ein zu eng verzahntes Gebilde, zweitens fände sich kaum ein Nichtkernwaffenstaat in dieser Region, der bereit wäre, freiwillig seine im Verhältnis zu den Supermächten ohnehin minimen, auf konventionellen Mitteln beruhenden Verteidigungsmöglichkeiten zu verkleinern. Unser Land könnte das zweifellos nicht tun. Eine über das Symbolische hinaus gehende konventionelle Abrüstung würde auch in Europa die Hegemonie der Supermächte verstärken und festigen. Die Folgen könnten einerseits eine wieder verstärkte Tendenz zur Blockbildung und andererseits der Bedeutungsverlust der Neutralen sein.

III. Abschliessende Bemerkung

Der in der Abrüstungserklärung zum Ausdruck kommende französische Gesinnungswandel scheint mir, sofern er mehr ist als nur eine Propagandaaktion, äusserst begrüssenswert zu sein. Frankreich scheint seine "splendid isolation", die der Abrüstungssache nicht nur nicht geholfen, sondern sehr oft geschadet hat, aufzugeben und einen Schritt in Richtung der internationalen Abrüstungsbemühungen tun zu wollen. Letztere stellen eine der Grundvoraussetzungen für das Ueberleben der Menschheit dar. Sie bedürfen jedoch der Unterstützung möglichst aller Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft, wenn ihnen Erfolge beschieden sein sollen.



(H. von Arx)