

BK/me/6.11.67  
VERTRAULICH

An Herrn Bundesrat Spühler  
 Herrn Botschafter Micheli  
 Herrn Minister Thalmann  
 Herrn Minister Bieri  
 Herrn Minister Marcuard  
 Herrn Minister Bindschedler  
 Herrn Dr. Keller  
 Herrn Dr. Janner  
 Herrn Dr. Diez  
 Herrn Dr. Gelzer  
 Herrn Dr. Hartmann  
 Herrn Dr. Pestalozzi  
 Herrn Dr. Langenbacher  
 Herrn Dr. Iselin  
 Herrn Natural

Chefbeamtenitzung vom 25. Oktober 1967

P r o t o k o l l n o t i z

Anwesend:

Bundesrat Spühler  
 Botschafter Micheli  
 Minister Thalmann  
 Minister Bieri  
 Minister Marcuard  
 Minister Bindschedler  
 Dr. Janner  
 Dr. Gelzer  
 Dr. Hartmann  
 Hr. Natural  
 Dr. Blankart (Protokoll)

Traktandenliste:

1. Förderung des Dialogs zwischen der Zentrale und den Botschaften über Probleme von allgemeiner Bedeutung
2. Non-Proliferation
3. Vorbereitung der Gespräche mit Oesterreich
4. Postulat Bretscher



Beginn der Sitzung: 10.00 Uhr

1. Förderung des Dialogs zwischen der Zentrale und den Botschaften über Probleme von allgemeiner Bedeutung

Als Diskussionsgrundlage dient folgende von Herrn Natural verfasste Notiz vom 13. Oktober 1967:

"Nos chefs de mission ont souvent exprimé le voeu d'être mieux renseignés sur les conceptions, les intentions ou les doutes du Département.

D'autre part, la Centrale aurait parfois intérêt à connaître d'une manière plus exhaustive le point de vue de nos ambassades sur divers problèmes importants. On peut donc se demander s'il ne serait pas opportun que s'institue entre le Département et nos missions un dialogue sur les questions générales et non seulement sur les cas concrets et immédiats.

La difficulté consiste à définir l'organe de la Centrale qui pourrait alimenter ce dialogue.

Il semble que la conférence des chefs de division serait le mieux à même de remplir ce rôle d'une manière fructueuse. C'est dans son sein que sont soulevés les problèmes qui nous préoccupent et que se prennent les principales décisions.

Ne pourrait-elle dès lors pas établir la liste des questions qui devraient être soumises aux missions, en arrêter l'ordre de priorité, et débattre ensuite les réponses reçues?

La conférence pourrait désigner un fonctionnaire qui rédigerait les circulaires et les lettres lesquelles seraient expédiées sous la signature du Secrétaire général."

Herr Micheli: Bei manchen unserer Botschafter hat sich seit einiger Zeit ein gewisses Malaise bemerkbar gemacht: Sie fühlen sich - zu Recht oder Unrecht - in Bezug auf Information und Konsultation vielfach etwas vernachlässigt. In der Tat sollten unsere Missionschefs nicht bloss ausführende Beamte sein, die bei Ausbleiben von Instruktionen untätig bleiben. Vielmehr sollte ihre persönliche Initiative gefördert werden. - Herr Natural hat die Möglichkeiten studiert, inwiefern die geistige Kapazität unserer Botschaf-

- 3 =

ter in den politischen Dialog des Departements integriert werden könnte. Hierbei müsste als erstes bestimmt werden, wer von der Zentrale aus einen solchen Dialog zu leiten hätte. Die Abteilungschefs müssten sich m.E. regelmässig treffen, um die Themen zu definieren, über welche die Botschafter zu informieren sind und zu welchen wir ihre Ansichten erfahren möchten. Diese Zusammenkunft müsste getrennt von der regulären Chefbeamtenitzung durchgeführt werden.

Herr Thalmann: Es sind zwei Dinge zu unterscheiden: der Dialog und die Konsultation. Die von Herrn Natural formulierten Vorschläge beziehen sich auf die Konsultation: Es geht darum, den Missionschefs jene Themen mitzuteilen, von denen wir möchten, dass sie sich näher damit beschäftigen. Der Dialog aber, der Wechsel von Rede und Gegenrede, ist etwas völlig anderes, etwas Spontanes. Sein Mittel ist das Telegramm, u.U. selbst die telephonische Anfrage. - Sicher könnten wir in Sachen Konsultation die Mitarbeit unserer Missionschefs besser ausnützen. Ich habe kürzlich in der Angelegenheit Bardini bzw. Carona einen entsprechenden Versuch gestartet, indem ich an verschiedene Botschafter ein persönlich gehaltenes Zirkular mit der Bitte um Beratung gerichtet habe. Mit Ausnahme des Berichtes von Botschafter Troendle ist der Versuch allerdings nicht als sonderlich erfolgreich zu bezeichnen.

Herr Marcuard: Ich bin weitgehend der Meinung von Herrn Micheli. Es ist sicher wesentlich, einen direkten Dialog zwischen der Zentrale und den Botschaftern zu etablieren. Doch müsste dieser Dialog jeweils von der zuständigen Abteilung ausgelöst werden; wollte man innerhalb des Departements erst eine zentrale Befragungsstelle, etwa in Form einer Chefbeamtenitzung, schaffen, so würde dies eine systematische Informierung aller Beteiligten voraussetzen. Dies scheint aber nur sehr schwer zu bewerkstelligen zu sein, erhalten die Chefbeamten doch jetzt nicht einmal alle Unterlagen (z.B. Telegrammkopien), die sie über das Wichtigste auf dem laufenden halten würden. Dies gilt vor allem mit Bezug auf die Informierung der Verwaltungsangelegenheiten und der TZ.

Herr Bieri pflichtet den Ausführungen von Herrn Marcuard bei. Die "Eigerstrasse" sollte unbedingt besser dokumentiert werden.

Herr Bindschedler: Ich stehe der Idee eines solchen Dialoges oder Konsultierens eher skeptisch gegenüber. Der Papierkrieg sollte nach Möglichkeit eingedämmt werden. Die von Herrn Thalmann formulierte Unterscheidung ist richtig.-Dialog, Konsultation und Information werden m.E. genügend gepflegt. Es geht ja nur darum, sich an den relativ kleinen Kreis jener Botschafter zu wenden, die unmittelbar an einer Information interessiert bzw. auf ein bestimmtes Problem spezialisiert sind. Hier liegt kein Bedürfnis vor, ein weiteres zu tun.

Herr Janner teilt die Meinung von Herrn Bindschedler. Dialog und Konsultation haben stets bestanden. Letztlich wären es doch die Abteilungschefs und ihre Stellvertreter, die die vermehrte Kontaktnahme mit den Missionschefs in Fragen von grundsätzlichem Belang durchführen müssten, was die allgemeine Arbeitsüberlastung weiterhin steigern würde.

Herr Gelzer: In Sachen Konsultation und Information sind m.E. Verbesserungsmöglichkeiten vorhanden, vor allem gegenüber den grossen Missionen. Unsere Botschafter werden in Gesprächen mit Behörden und andern Missionschefs stets wieder nach der Haltung des Bundesrates zu bestimmten Problemen (z.B. Non-Proliferation) befragt. Hier bleibt eine adäquate Antwort vielfach aus, weil der Bundesrat oder das Departement die zu Grunde liegende Konzeption meist gar nicht formuliert hat. Es wäre aber schon nützlich, zu wissen, welche Tendenzen vorliegen und, gegebenenfalls, wieso (noch) nicht grundsätzlich Stellung bezogen werden kann. - Das Urteil der Botschafter über ihr Informiertwerden von Seiten der Zentrale ist sehr unterschiedlich: Während sich die Chefs der grossen Missionen fast durchwegs über mangelnde Information beklagen, finden andere Botschafter, z.B. solche, die in afrikanischen Ländern akkreditiert

sind, sie würden genügend auf dem laufenden gehalten. M.a.W. wäre eine Vermehrung der gezielten Information zu Gunsten der grossen Botschaften wünschbar.

Herr Natural: Dass der Dialog, die Konsultation und die Information in Sachfragen jetzt schon existiert, ist klar. Hier geht es aber darum, einen Dialog mit unsern Botschaftern über allgemeine Probleme anzufachen, d.h. über solche, die den Rahmen einer einzelnen Abteilung überschreiten (z.B. Non-Proliferation). Das Beispiel, wie Informationen zum Integrationsproblem gewonnen und weitergeleitet werden, mag für uns wegleitend sein.

Herr Hartmann: Eine eigentliche I n s t i t u t i o n a l i - s i e r u n g des Dialogs scheint mir eher problematisch zu sein. Was indessen die Information betrifft, so besteht sicher ein Bedürfnis nach deren Vermehrung. Anlässlich der letzten Botschafterkonferenz wurde in Gesprächen stets wieder der Vorwurf laut, auf den Aussenposten sei man zu wenig über das, "was Bern denkt", im Bild. Die Wissenschaftspolitik des Bundesrates etwa, ist für viele Botschafter "terra incognita". Doch muss man sich bewusst sein, dass eine allfällige Förderung der Informationstätigkeit letztlich den Chefbeamten obliegen wird. Hier aber lässt die Arbeitskapazität keinen grossen Spielraum mehr offen.

Herr Spühler: Verschiedene Botschafter haben den Wunsch nach vermehrter Information geäussert. Sie haben den Eindruck, eine Berichterstattung zu erbringen, die "in der Luft hängt", da sie nicht auf bestimmte von der Zentrale konzipierte Schwergewichte hin orientiert werden kann. Den Aeusserungen von Herrn Gelzer stimme ich zu. Während das Informationsbulletin für die kleinen Missionen genügt, reicht es für die grossen nicht aus, nicht zuletzt deshalb, weil es für ihre Belange nicht früh genug eintrifft. Das Bulletin sollte folglich durch direkte Informationen ergänzt werden. In der Tat liefert das Integrationsbureau ein Beispiel

eines vortrefflichen Informationsaustausches. Hier wird zweifellos die Trias von Information, Dialog und Konsultation verwirklicht. Doch ist hierfür ein gesamtes Bureau tätig, während bei uns alles Zusätzliche "nebenamtlich" bewerkstelligt werden müsste. Dennoch ist klar, dass eine Vermehrung von Information, Dialog und Konsultation notwendig ist.

Die Orientierung des Botschafters erfolgt durch die Presse. Dies ist normal, Doch sollte das Departement den Missionschefs ergänzende Mitteilungen zukommen lassen. Das Bedürfnis zu informieren muss von den Abteilungen her kommen. Eine Zentralisierung beim Generalsekretär wäre u.U. denkbar. Jedenfalls sollte unter den Abteilungschefs das politische Gespräch vermehrt gepflegt werden, sei es an Hand der Chefbeamten-sitzung, sei es an Hand einer zu institutionalisierenden Abteilungschefsitzung. Dies allerdings setzt eine bessere Informationspolitik innerhalb des Departements (vor allem zwischen Bundeshaus und "Eigerstrasse") voraus. Je nach Thema sollten ev. auch unsere Botschafter beigezogen werden. Wir begeben uns wertvoller Gesprächspartner, wenn wir es unterlassen, die jeweils kompetenten Botschafter in den Dialog zu integrieren. Natürlich sind hier vom Finanziellen her gewisse Grenzen gesetzt: Ein vernünftiges Verhältnis zwischen Gesprächsertrag und Unkosten muss gewahrt bleiben.

Herr Thalmann: Am ergiebigsten wäre ein Dialog, der anlässlich von regionalen Botschafterkonferenzen an Ort und Stelle, z.B. unter Leitung des Departementsvorstehers oder des Generalsekretärs, durchgeführt werden könnten. Dadurch würde die Gefahr, dass das Gespräch im Papier versickert, umgangen.

Herr Marcuard: Sollten solche Regionalkonferenzen undurchführbar sein, so bestünde die Möglichkeit, einen limitierten Kreis von Botschaftern neben der ordentlichen Konferenz ein- bis zweimal pro Jahr an die Zentrale zu beordern. Vielfach würde genügen, die Missionschefs anlässlich ihrer Ferien koordiniert nach Bern einzuladen.

Herr Janner: Eigentlich besteht nur ein diesbezügliches Bedürfnis: Die Botschafter sollten die jeweilige Meinung des Bundesrates kennen. Hierüber können die Chefbeamten sie nicht informieren. Mit hin wird das Postulat nach vermehrter Information zunächst an den Gesamtbundesrat, faktisch an den Departementsvorsteher verwiesen. Alsdann stellt sich erneut die Frage, wie eine solche Mehrbelastung bewältigt werden soll.

Herr Spühler: Will man den Bundesrat zu vermehrter Stellungnahme zwingen, so müssen wir uns vorgängig die Zeit nehmen, ihm eine entsprechende Konzeption auszuarbeiten. Hierfür wurden bisher vornehmlich die Herren Bindschedler und Natural eingesetzt. Nimmt alsdann der Bundesrat nicht eine endgültige Stellungnahme (wie z.B. im Falle der Non-Proliferation), so ist es durchaus angebracht, die Botschaften über die noch bestehenden Unklarheiten, Tendenzen und Bedingungen zu orientieren.

Herr Micheli: Herr Thalmann weist auf die Differenzen zwischen Dialog und Konsultation hin. Mir selbst will scheinen, dass sich diese beiden Weisen der Kontaktnahme bei all ihrer Unterschiedenheit doch auch überschneiden. Sicher ist, wie Herr Bindschedler sagt, die Information unserer Aussenposten weitgehend genügend; doch könnten die Botschafter vermehrt zur politischen Reflexion innerhalb der Zentrale beigezogen werden. Eine solche Assoziierung bedingt aber, sofern es sich um Probleme von allgemeinem Belang handelt, eine (dem Vorschlag Natural entsprechende) Koordination. Die Konsultation zu besonderen Sachfragen ist weiterhin den Abteilungschefs zu überlassen.

Es wird vereinbart:

1. Die Einbeziehung der geistigen Kapazität unserer Botschafter in das an der Zentrale geführte allgemein-politische Gespräch ist erwünscht und soll durch Vermehrung der diesbezüglichen Information und Konsultation sowie durch einen entsprechenden Dialog gefördert werden.

2. Die Themen werden anlässlich einer jeden dritten <sup>des Monats</sup> Mittwoch, / 09.00 Uhr, im Bureau des Departementvorstehers stattfindenden Abteilungschefsitzung (mit Departementvorsteher, Abteilungschefs, Rechtsberater, Herrn Natural) umschrieben. Die erste Sitzung wird auf den 22. November festgelegt.
3. Die Chefbeamtsitzung findet nach wie vor an jedem ersten Mittwoch des Monats, 09.00 Uhr, im Bureau des Departementvorstehers statt, die nächste am 8. November.

## 2. Non-Proliferation

Herr Bindschedler: Es stellt sich die Frage, ob wir uns zum Problem der Non-Proliferation gegenüber den Amerikanern (die uns dazu aufgefordert haben) und (aus Neutralitätsgründen folglich auch gegenüber) den Russen äussern sollen. Die Erfolgsaussichten einer schweizerischen Demarche sind gering. Andererseits müssen wir unsere diesbezügliche Konzeption vorbereiten. Wir sollten nach Möglichkeit den Vorwurf vermeiden, wir hätten nicht versucht, den Lauf der Entwicklung in unserem Sinne zu beeinflussen. Es würde mit einer diplomatischen Vernehmlassung auch dem Postulat nach Aktivierung unserer Aussenpolitik entsprechen. Ausser den beiden Staaten, die die Ko-Präsidenten der Genfer Abrüstungskonferenz stellen, sollten wir auch gewisse nicht-nukleare Staaten konsultieren: Schweden, Indien, Japan, ev. Italien, die BRD. Ich bin der Ansicht, dass bei dieser Gelegenheit das g a n z e Problem, d.h. seine technischen u n d politischen Aspekte, aufzuwerfen sind. Zudem sollte die schweizerische Demarche nicht bloss Fragen aufwerfen, sondern die Haltung des Bundesrates bekanntgeben.

Ich schlage vor, dass wir ein Aide-Mémoire mit sämtlichen Bemerkungen und Wünschen verfassen und durch unsere entsprechenden Botschafter mit mündlichen Ergänzungen überreichen lassen. Dieses Aide-Mémoire müsste u.a. folgende Punkte enthalten:



1. Der Non-Proliferationsvertrag verankert die Diskriminierung zu Lasten der nicht-nuklearen Staaten. Diese sind deshalb berechtigt, eine entsprechende Gegenleistung der Nuklearmächte zu verlangen, z.B. die Verpflichtung gegen Nicht-Nuklearstaaten keine Atomwaffen zu gebrauchen.
2. Definitive Klärung gewisser Postulate, z.B. soll das Verbot "to...manufacture...nuclear explosive devices" den Abbau von Uranium nicht ausschliessen.
3. Präzise Umschreibung der Kontrolle und ihrer Objekte. Keine doppelte Kontrolle (durch IAEA und EURATOM). Die Kosten sind von der Kontrollorganisation zu tragen. Recht, Inspektoren abzulehnen oder durch eigenen Beamte begleiten zu lassen. Der Kontrolle sind auch die zivilen Nukleareinrichtungen der Atom-mächte zu unterstellen.
4. Die in der Präambel erwähnte Absicht, für friedliche Zwecke verwendbare nuklear-technische Erkenntnisse allen Vertragsparteien zugänglich zu machen, ist in einer besonderen Bestimmung als rechtliche Verpflichtung festzulegen.
5. Die Revisionsbedingungen sollten erleichtert werden.
6. Einführung eines obligatorischen Streitverledungsverfahrens.
7. Zeitliche Befristung des Vertrags auf z.B. 5 Jahre. Damit wäre den Nicht-Nuklearstaaten die Möglichkeit gegeben, anlässlich der jeweiligen Revisionskonferenzen im Hinblick auf vermehrte Abrüstungsleistungen einen gewissen Druck auf die Nuklearstaaten auszuüben.
8. Ein Beitritt der Schweiz zum Vertrag ist nur sinnvoll, nachdem ihn die meisten potentiellen Nuklearstaaten angenommen haben.
9. Sollte der Vertrag in seiner endgültigen Form den Interessen der Schweiz nicht Rechnung tragen, so wäre diese u.U. bereit, - sich durch eine einseitige Erklärung zu verpflichten, so lange auf die Beschaffung von Atomwaffen zu verzichten, als ihre

Sicherheit nicht in erhöhtem Ausmasse durch die Entwicklung der militärisch-politischen Lage gefährdet würde

- oder dem Vertrag unter dem Vorbehalt der für sie gültigen zeitlichen Beschränkung auf fünf Jahre beizutreten.

Herr Spühler ist mit diesem Vorschlag grundsätzlich einverstanden. Wir müssen den Vorwurf vermeiden, wir hätten es unterlassen, den Vertrag in unserm Sinne zu beeinflussen, selbst wenn unsere Wünsche minime Chancen haben, berücksichtigt zu werden. Das Aide-Mémoire müsste allerdings dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden.

Herr Micheli: Der Moment ist gekommen, unsere Haltung zum Problem der Non-Proliferation zu formulieren und bekanntzugeben. Immerhin halte ich dafür, dass der von Herrn Bindschedler genannte Punkt 9 nicht ins Aide-Mémoire aufgenommen werden sollte.

Herr Natural: Soll man den gesamten Wunsch- und Vorbehaltskatalog ins Aide-Mémoire aufnehmen oder nur jene Punkte, bei denen eine gewisse Erfolgchance besteht?

Herr Micheli spricht sich für die Aufnahme a l l e r Differenzpunkte aus.

Herr Spühler ist gleicher Ansicht; doch darf nicht der Eindruck ~~erweckt~~ werden, wir stünden dem Vertragswerk negativ gegenüber.

Herr Natural: Es ist wesentlich, dass wir nach Ueberreichen dieses Aide-Mémoire nicht zur Klasse der Opponenten gezählt werden. Mithin wäre zu prüfen, ob wir nicht durch analoge Formulierungen von Argumenten einer solchen Klassifizierung Vorschub leisten.

Herr Bindschedler: Dies ist richtig. Doch schlage ich vor, zunächst unsere Formulierung zu Papier zu bringen und dann erst den Vergleich mit analogen Schriftstücken anderer Staaten vorzunehmen.

Herr Janner: Soll das Aide-Mémoire publiziert werden oder nicht? Je nachdem hätte dies auf dessen Redaktion einen entsprechenden Einfluss.

Herr Bindschedler ist gegen eine Veröffentlichung. Das Aide-Mémoire ist ein technisches Papier, das einem erlaubt, ziemlich unverblümt seine Meinung wiederzugeben. Muss man es publizieren, so wird die Aussage auf eine blosse Deklaration reduziert.

Herr Spühler: Wir werden eine Publizierung kaum umgehen können. Früher oder später würde der Text des Aide-Mémoire doch zur Öffentlichkeit durchsickern.

Herr Hartmann: Die Frage, ob die Kontrollfunktion dem EURATOM oder der Atomenergieagentur zugewiesen werden soll, müsste innerhalb des Departements erst geklärt werden. Herr Hochstrasser zieht aus praktischen Gründen das EURATOM vor.

Herr Spühler: Die Beantwortung dieser Frage scheint mir heute noch verfrüht zu sein. Wesentlich ist, wie Herr Bindschedler sagt, dass nur eine Kontrollinstanz besteht.

### 3. Vorbereitung der Gespräche mit Oesterreich

Herr Micheli: Anlässlich des Besuches des Departementsvorstehers in Wien wurde vereinbart, periodische Gespräche zwischen den Chefs der politischen Abteilungen der beiden Aussenministerien zu institutionalisieren. Es geht heute darum, die Gesprächsthemen festzulegen. Die Oesterreicher haben bei aller Freundschaftlichkeit die Tendenz, die Probleme von wirklicher Bedeutung zu umgehen. Angesichts der Misserfolge ihrer Integrationspolitik haben sie heute vielleicht eher das Bedürfnis, sich der schweizerischen Interpretation dieses Problems anzuschliessen. Für uns besteht nach wie vor das Interesse, eine Kooperation mit Oesterreich zu fördern.

Es wird ein Katalog der bilateralen und multilateralen Probleme zusammengestellt, die anlässlich der Zusammenkunft mit Botschafter Haymerle zur Sprache gebracht werden sollen. Statt diese Probleme hier einzeln wiederzugeben, sei auf das Sitzungsprotokoll von Herrn Dr. Kaufmann verwiesen.

#### 4. Postulat Bretscher

Herr Spühler: Sollte man gegenüber Prof. Guggenheim nicht ein Datum festlegen, bis zu welchem die Arbeit abgeschlossen sein muss? Welche Leistung kann das Departement selbst erbringen? Es wird ja nicht ein abschliessendes "Expertengutachten Guggenheim" erwartet, sondern eine Grundlage, die dem Departement ermöglicht, den Bericht des Bundesrates zu Händen der eidgenössischen Räte selbst zu verfassen.

Herr Thalman: Was wir von Prof. Guggenheim wünschen, ist die Bearbeitung der historischen und rechtlichen sowie einiger praktischer Aspekte. Diese Untersuchung wird mindestens ein Jahr in Anspruch nehmen.

Herr Bindschedler: Wesentlich ist, Prof. Guggenheim eine schriftliche Bestätigung des Auftrages zu erteilen, damit er die Untersuchung an die Hand nimmt. Meines Erachtens müsste die Bundesverwaltung jenen Teil über unsere Mitarbeit in den Spezialorganisationen selbst liefern. Damit könnten die betreffenden Bundesstellen (BIGA, Gesundheitsamt u.a.) jetzt schon beauftragt werden.

Herr Spühler: Es ist klar, dass die Arbeit für uns ein Personalproblem darstellt; es ist aber ebenso klar, dass wir dieses Problem zu lösen haben. Zwischen Prof. Guggenheim und der Bundesverwaltung muss eine vernünftige Arbeitsteilung vorgenommen werden. Mit der Arbeit ist sogleich zu beginnen.

Ende der Sitzung: 11.30 Uhr